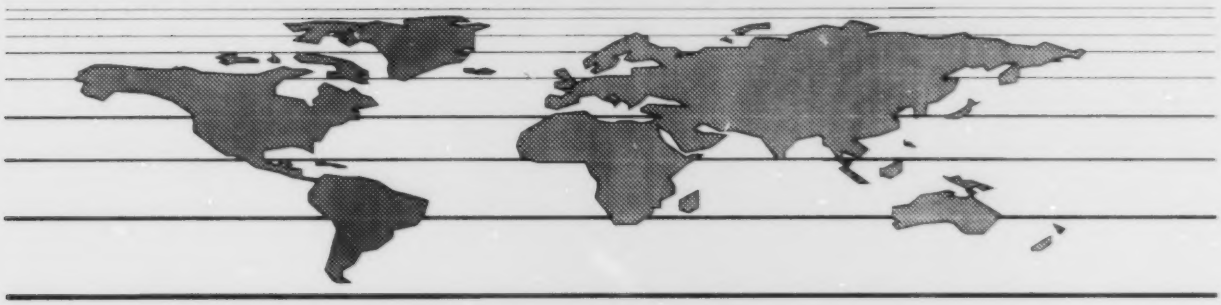
Canadian International Development Agency
Agence canadienne de développement international

Final Report
of

The CIDA Fisheries and Marine Sector Workshop

December 6 ~ 7, 1990
Hull, Quebec



Natural Resources Division
Professional Services Branch

Printed on recycled paper

Imprimé sur du papier recyclé

Table of Contents

Acronyms and Abbreviations		i
Preface		ii
The Nature of this Report		iii
Executive Summary		iv
1.0	**Introduction**	**1**
2.0	**CIDA assistance in the context of Marine/OceanManagement and World Food Supplies**	**4**
2.1	Introduction	5
2.2	International Ocean Development and LDC Fisheries	6
2.3	Implications for CIDA Fisheries and Marine Assistance	6
2.3.1	Emphasis on Regional Approaches and Institutions	6
2.3.2	Limitations of CIDA's Country Programme/Project Approach	6
2.3.3	High Technology Solutions and Limitations in Third World Contexts	6
2.3.4	Industrial Fisheries versus Small-Scale Fisheries	6
2.3.5	Greater Input from Resource Environmental Specialists	7
2.3.6	Particular Attention to Purposes and Context of Assistance	7
3.0	**More explicit Integration with CIDA Thematic Objectives: Interdisciplinary (Intrasectoral) Apprroaches**	**9**
3.1	Introduction	9
3.2	Fisheries Development and World Food Supplies	9
3.2.1	Fish as Food	10
3.2.2	Fisheries Development and Food Security	10
3.2.3	Food Security, Small-Scale Fisheries and Aquaculture	10
3.2.3.1	Aquaculture as an Eventual Alternative to Artisanal Fisheries	11
3.2.3.2	Aquaculture, Farming and Poverty Alleviation	12
3.2.3.3	Canadian Capacity and Technology Transfer in Aquaculture	12
3.3	Women and Development	13
3.4	Sustainable Development	13

4.0	**Improved Coordination among Canadian Aid Agencies and with other International Agencies and Donors**	15
4.1	Introduction	16
4.2	Coordination Within Canadian ODA	16
4.3	Canadian ODA in Relation to Other International Agencies	17
4.3.1	Indigenous Regional Organizations	17
4.3.2	Coordination with Other Donor Agencies	17
5.0	**Fisheries Assistance and the CIDA Project Cycle**	**19**
5.1	Introduction	20
5.2	Identifying the Problems	20
5.2.1.	CIDA Personnel — Roles, Responsibilities and Authority	20
5.2.1.1	Decentralization	20
5.2.2	The Country Programme Review and Moving Projects through the System	20
5.2.3	Integrated Sectoral Projects	21
5.3	The Need for Fresh Approaches	21
6.0	**Recomendations for a revitalized CIDA Fisheries and Marine Sector Programme**	**23**
6.1	CIDA Internal Considerations	24
6.2	Inter-Agency Considerations	25
6.3	Regional and Multilateral Cooperation	25
6.4	Additional Recommendations	26
6.4.1	CIDA, Artisanal Fisheries and the Role of Women	26
6.4.2	CIDA and Aquaculture Development	27
6.4.3	Funding for Canadian ODA	27
APPENDICES		28
I	***List of Workshop Themes and Issues***	29
II	***Keynote Addresses delivered to Workshop Participants***	33
III	***List of Participants by Disscusion Theme***	57
IV	***Workshop Agenda***	70
V	***Recommendations of Corporate Evaluation***	73
VI	***Results of Electronic WorkShop***	78

Acronyms and Abreviations

ASEAN	*Association of Southeast Asian Nations*
FFA	*(South Pacific) Forum Fisheries Agency*
FAO	*Food and Agriculture Organization of the UnitedNations*
FPIPS	*Fisheries Project Information System (FAO)*
ICOD	*International Centre for Ocean Development*
IDRC	*International Development Research Centre*
ODA	*Official Development Assistance*
OECS	*Organization of East Caribbean States*
PSB	*Professional Services Branch (CIDA)*
UNCLOS III	*Third United Nations Conference on the Law of the Sea*
PCIAC	*Petro-Canada International Assistance Corporation*
SADCC	*Southern African Development Coordination Conference*
SEAFDEC	*Southeast Asia Fisheries Development Centre*
UNDP	*United Nations Development Programme*
PSB	*Professional Services Branch (CIDA)*

Preface

In December 1990 a Workshop convened in Hull, Quebec to concentrate the expertise of a distinguished group of specialists on the task of helping CIDA evaluate and reform its fisheries sector activities. The Agency felt the review to be necessary because of major changes in the external situation which are discussed in more detail in the report. The workshop brought together a carefully selected group of specialists, representing a broad spectrum of Canadian and international expertise in fisheries and related disciplines, and in the planning and implementing of overseas development assistance projects.

The workshop was planned during a period when CIDA was reviewing the results of a corporate evaluation it had commissioned of its Fisheries Sector. The evaluation report confirmed the need for an even broader review of the Fisheries Sector; moreover, it was agreed that a meeting in the workshop mode would be appropriate for the review processs.

To ensure input from as broad a base as possible, and to incorporate views and information from CIDA personnel posted abroad, an "electronic workshop" was also conducted, utilizing various electronic means of communication.

In the course of their deliberations, workshop participants analyzed past experiences, critically reviewed present initiatives, and sought to develop recommendations for future directions of CIDA's Fisheries Sector. The discussions generated a wealth of ideas and suggestions and stimulated useful exchanges of views on the Sector's internal and external linkages, procedures and operations.

This document, which synthesizes the views expressed by participants, will serve as an important reference for CIDA as we plan the way ahead for our Fisheries Sector. The concerns and the interests of the participants will, I am sure, be reflected in CIDA's activities in the years ahead.

On behalf of the Agency, my sincere appreciation to 'the participants, who cared enough about international fisheries and marine sector development to take time from their busy schedules to help us in this discussion. ◆

Danielle Wetherup
Vice President
Professional Services Branch

The Nature of this Report

(An observation by the Report Committee)

The committee that compiled this report feels it essential to preface it with two observations about the organization and content of the material.

First: the workshop produced an eclectic collection of ideas which were reproduced almost verbatim in a preliminary report. That compilation constitutes the document of record for the Workshop. The report that now follows represents a reorganization and editing of that material. Ideas are placed into logical groupings, most duplication is eliminated and blatantly oblique material is discarded.

Second: in reading this document, the reader should keep in mind that it is not a consultant's report or a paper based on systematic studies of any kind. It is, as it was intended to be, a compilation of the ideas and perceptions of approximately 100 people, offered in a format deliberately designed to encourage open and spontaneous discussion. Thus, although it contains expert opinion and reliable information, it is accompanied by information that is neither researched nor documented. To recognize this is not to cast aspersions on any participants or, indeed to suggest that the document is any less useful for that reason. It simply attests to the fact that the discussion was freewheeling and candid and that people responded to the invitation to express their views, not only about areas in which they were expert, but across the board.

Individual readers will undoubtedly sort out the report in the light of their own expertise and, more important, formulate their own views on what needs to be done next. ◆

Executive Summary

The CIDA Fisheries and Marine Sector Workshop convened in December 1990 to focus the expertise of a distinguished group of specialists on the task of evaluating and improving CIDA's fisheries sector activities. Occurring shortly after a corporate evaluation of the Fisheries Sector, the workshop addressed two main issues: 'The Scope of LDCs Fisheries Within Greater Living Resources Systems" and "Improving Sectoral Delivery Mechanisms." Six main themes were discussed under these headings, as follows:

The Scope of LDCs Fisheries Within Greater Living Resources Systems

- LDC Needs and Relevance for Canadian Assistance in Fisheries Within Greater Living Resources Systems;
- Lessons from the Past; and
- Food, Poverty, Women in Development, and Sustainable Development.

Improving Sectoral Delivery Mechanisms

- Institutional Constraints on the Sector;
- Using Private Sector Canadian Capacity for the Delivery of Programmes; and
- Government Linkages and Webs in Delivering Fisheries Programs.

The need for context

The workshop noted that fisheries development assistance was consistent with CIDA'S main corporate objectives and that the fisheries constituted an important, and, in some countries, an indispensable, source of animal protein. Furthermore, fisheries sector development was a natural niche for Canada, a major fishing nation and a valuable source of industrial, scientific and management expertise in this field.

A common message from all sessions was the need to position fisheries assistance in a broader conceptual and policy context; particularly in view of the proliferation of other industrial activities in the ocean and inland waters. Participants noted that the framework for this approach had been provided by the United Nations Convention on the Law of the Sea with its emphasis on the interrelatedness of ocean resources and activities.

Workshop participants believed that fisheries development should focus more on management — particularly regional and international management — and less on harvesting.

In view of this, participants believed, CIDA's fisheries sector programs should reflect a more holistic approach. This would require an increased emphasis on regional approaches and on cooperation with international fisheries and ocean management bodies.

The workshop also saw a need for:

- CIDA fisheries and environmental specialists to work closely in the development of projects.
- Clear and explicit definition of the objectives of CIDA's fisheries sector programmes.
- CIDA programmes generally, and fisheries programmes in particular, to be developed in a more interdisciplinary and inter-sectoral mode.

Fisheries management and the artisanal fisheries

Participants generally agreed that highly sophisticated approaches to fisheries management problems would not meet the needs of most LDCs, many of whom lack the resources to mount costly data-collection, surveillance and other management programs.

On the subject of the artisanal fisheries, the majority view was that the artisinal fisheries filled vital roles, nutritionally and in terms of food security, in many LDCs. Whether or not they survived would depend on the decisions made by national governments and development agencies.

Fish as Food

The workshop agreed that projects aimed at improving nutrition and local food security must target the poor in LDCs and must encompass not only harvesting and processing of fish, but such aspects as marketing, distribution and access to credit. Some participants said that feeding the poor should be the central purpose of fisheries projects. Others believed that support for fisheries production would accomplish the same goals, directly and indirectly.

Aquaculture

Aquaculture was the subject of a specific workshop. Although some believed that aquaculture would probably replace artisanal fisheries as a source of food and income for poor rural people, the majority view was that this assumption was premature. Participants believed that all proposals should be evaluated interms of the inherent suitability of the country for aquaculture. It was suggested too, that the ODA focus should be on extensive or semi-intensive modes of aquaculture (with their low-technology, low-cost inputs). .

Participants pointed out that, despite being a northern country, Canada has aquacultural knowhow that can be extremely useful to LDCs, for instance in fish nutrition, fish health, induced breeding technology, hatchery design and operation, training and extension. Because of the extensive aquacultural experience of many developing countries, particularly in Asia, full advantage should be taken of the opportunities, in this field, for technical cooperation between developing countries.

Women and Development

Generally the workshop endorsed CIDA's policies in this area observing that it had produced gains, not only for women, but for communities in general.

Sustainable Development

Participants called for closer attention, in project planning, to the environmental implications of fisheries development. The goals of sustainable development, they asserted, would be better served by the adaptation of traditional fishing techniques than by the forced introduction of new technologies. Participants offered several suggestions about ways that sustainable fisheries development could be built more consistently into CIDA project planning. They included:

- Less tied aid and dependence on Canadian resources and, concomitantly, more support for south-south cooperation;
- Recognition of the need for a formal mechanism to coordinate Canadian ODA projects in the fisheries and oceans area;
- More support for the strengthening of LDC capabilities and;
- Better integration of fisheries and aquacultural development with agricultural development

Improved Coordination

Participants said that inadequate coordination between agencies dispensing Canada's ODA was an impediment to the efficient and cost-effective delivery of fisheries sector assistance to developing countries. Conceding that many of the problems were not as acute as they might appear on the surface, participants nevertheless agreed that there should be clearer definition of roles and closer coordination, particularly in planning and policy-formulation.

Putting Canadian aid in context

Participants said Canada should also work to coordinate its aid closely with that of other donor nations. This would promote a more equitable distribution of aid among LDCs while preventing duplication and gaps in assistance.

Indigenous Regional Organizations

The workshop believed significant advantages could be realized by channelling assistance through indigenous regional organizations. This would be particularly helpful to recipient countries who needed help in the formulation of strategies for achieving their fisheries management goals. CIDA's experience in fisheries programming would be particularly useful to LDCs with limited capability in the planning and execution of projects.

Canada should focus on those fisheries activities at which it excels. These included the delivery of projects involving multi-species harvesting, processing and quality assurance and projects conducted in cooperation with post-secondary institutions.

CIDA Processes and Procedures

The workshop was critical of certain processes and procedures now employed by CIDA, not only in the fisheries sector but agency-wide.

Specifically cited were the following:

- A perceived diminishing of the input of CIDA technical staff in the development and management of projects, and a perceived problem of staff discontinuity in projects caused by frequent rotation of administrative people.
- The Country Programme Review (CPR) process (now discontinued) came in for criticism.The 3-5 year planning cycle of the CPR process was felt to be too short to fulfill the requirements of many fisheries sector projects.
- Excessive delay in moving CIDA projects forward from initial formulation to implementation.
- Lack of scope in the CIDA system for multi-sector projects.

A Need for Fresh Approaches

Participants said that the workshop should be regarded as the first step toward the establishment of a new approach to the resolution of long-standing problems that affect operational efficiency.

Major recommendation included:

CIDA Internal Considerations

1. **That CIDA, overall, assign a high priority, agency-wide, to the need for effective working relationships among the various operational groups within the agency that have responsibility for deliving aid to LDCs.**
2. **That steps be taken to position fisheries assistance in the broader conceptual and policy context of overall ocean sector development.**
3. **That in planning fisherics ODA, CIDA should adopt policies consistent with the Law of the Sea Convention, and with new global and scientific approaches to ocean use and development.**
4. **That in planning fisheries ODA, CIDA increase its emphasis on regional rather than national approaches and, concomitantly, assign less emphasis to country language groupings.**
5. **That technical specialists within CIDA'S Professional Services Branch be provided with the appropriate level of responsibility and authority for the technical aspects of project selection and management.**
6. **That desk officer workplans and career paths be so structured that they relate to numbers of projects, project duration, project size and other criteria that are project-related, rather than related to length of service in a particular position.**

7. That Canadian ODA overall assign greater emphasis to cooperation with and support of international bodies involved in ocean protection and fisheries management.

8. That, CIDA, overall, develop more interdisiciplinary and intra-sectoral programming

9. That, in the development of fisheries development assistance, CIDA seek greater coordination with agriculture, forestry and land-use programs and coordination with environmental and public health sanitation sectors.

10. That CIDA select, as a major target for poverty alleviation efforts, coastal populations and inland fishing populations.

11. That CIDA recognize that while aquacultural development is an appropriate strategy in some countries, development of artisanal fisheries is socially and economic preferable for populous developing countries with available fishery resources.

12. That where CIDA supports aquacultural development, it should concentrate on extensive or semi-intensive culture rather than the intensive variety.

Inter Agency

13 To avoid duplication and overlapping of effort by CIDA, IDRC, and ICOD, that these agencies develop a system for preliminary inter-agency discussion of proposed fishery projects.

14 To avoid confusion about roles, establishment of clearer directives for the respective mandates and missions of CIDA, IDRC and ICOD.

15. That efforts to enhance coordination between these agencies, begin at the policy and programming rather than the operational levels.

16. That a task group be formed to examine the delivery of marine and environmental assistance by Canadian donor agencies and that this group make its report and recommendations to the appropriate minister of the federal government.

17. That all Canadian ODA agencies involved in fisheries development assistance review their policies and processes with a view to achieving better linkages between the agencies

Regional and Multilateral approaches

18 That CIDA, as a matter of policy, seek to involve indigenous regional organizations in the planning and targeting of programs.

19. That CIDA, where possible, include in its fisheries assistance, measures to help LDCs strengthen their planning and programming capabilities, and thus their ability to make best use of donor funding.

20. That CIDA seek closer coordination of effort with the donor agencies of other nations in the development and execution of regional projects.

21. That representatives of CIDA, IDRC and ICOD meet with their counterparts in FAO, UNDP, SEAFDEC, ICLARM, OECS, SP-FFA and other agencies active in regions where the Canadian agencies operate, to determine their needs and expectations of Canadian ODA.

22. That, with the strategy and the guidelines in place, resources be assigned for the convening of a "Canada-World Conference" to familiarize LDCs and international and regional agencies with these new parameters for Canadian assistance in the fisheries and marine sector. This would permit the subsequent formulation of a National Coordinating Strategy for Canadian Fisheries and Marine Sector assistance.

23. That, based on CIDA's considerable experience in artisanal fisheries, the National Coordinating Strategy designate CIDA the principal agency for Canadian ODA programmes and projects focusing on artisanal fisheries development.

24. That the fisheries sector undertake activities, collect and analyze data, and formulate approaches that give greater recognition and support than has been the case hitherto, to the role of women in fisheries development.

25. That in the planning of aquaculture projects, greater attention be paid to the respective capabilities of CIDA and IDRC, so that the expertise in each agency can be brought to bear more fully on future initiatives in aquaculture development in LDCs.

26. That the National Coordinating Strategy include, as one of its elements, a programme of information for decision-makers, based on existing empiric data, to document the rationale for increased fisheries and marine sector development assistance to LDCs. ◆

◆ 1.0 Introduction

This section reviews the current and historical background to the decision to convene the CIDA Fisheries and Marine Sector Workshop.

Since CIDA was established in 1968, the agency has approved approximately 170 bilateral fisheries projects in 50 countries with budgets totalling about $228 million. An additional $11.5 million has been approved through CIDA's Special Programs Branch, which includes the Institutional Cooperation and Development Services (ICDS), the Industrial Cooperation Division (INC) and the Non-Governmental Organizations (NGO's). Canada also delivers fisheries Official Development Aid through two other agencies, the International Development Research Centre (IDRC), and the more recently established International Centre for Ocean Development (ICOD). In total, over the past 22 years, Canada, through these three agencies, has contributed approximately $288 million towards the development of various fisheries projects in 50 or more developing countries.

After more than 20 years of providing assistance to the fisheries sector of developing countries, CIDA recognized that it was timely and appropriate to undertake a major evaluation of its efforts in fisheries, and from this, determine where course corrections could be made to provide more effective services to developing countries, while at the same time ensuring that dollars provided by Canada are utilized in the most efficient manner possible. After examining CIDA's fisheries sector activities in some detail, the Corporate Evaluation, completed in 1990, concluded that:

"CIDA fisheries sector performance has been good. As in any other program, there is a mix of successes and failures, but on balance the record of achievement in terms of developmental impacts is encouraging. This judgement is based on the assessment of the fisheries program in its own right, and also on a comparison with the performance of other donors and agencies. In a sector acknowledged by such agencies as the World Bank, FAO and UNDP to be more complex than others and posing more difficult administrative problems, the CIDA experience compares favourably."

Based on its analysis of programmes and activities undertaken by CIDA's fisheries sector, the evaluation team formulated ten recommendations concerning ways in which CIDA could strengthen its delivery of fisheries-related ODA to developing countries.

Against this background, CIDA's Natural Resources Division concluded that it was now necessary to convene a forum to address some broad issues that were critical to effective programming in the fisheries and marine sector. A workshop format was adopted as the most convenient way in which to involve, in the same sessions, a representative assortment of Canadian and international experts, and CIDA staff.

After reviewing the Evaluation Report, the Workshop Organizing Committee grouped the issues to be addressed, thematically, under six main headings, with each theme tackled in a separate session (APPENDIX I). Keynote speakers (APPENDIX II) were programmed into the schedule, to provide stimuli and a continuous flow of ideas. The recommendations offered in the corporate evaluation were provided in advance to participants, and formed part of the basis of workshop discussion. It was considered important to understand CIDA's many past activities in the fisheries sector as background for formulating specific recommendations for the future. Background material was supplied to provide some of this context.

The overall objective of the workshop was to conduct a thorough examination of the major natural and human elements and variables that impact on the fisheries and marine sectors of lesser developed countries (LDCs). Workshop participants were asked to review lessons from the past, to provide an assessment of the existing situation, and on this basis to formulate recommendations for CIDA to consider in developing future fisheries policies, processes and programmes.

In addressing each of the six workshop themes, participants were asked to take into account the fisheries and marine sector needs of LDCs and the relevance of Canadian aid to these needs. Topics to be explored included institutional constraints, delivery mechanisms and inter-agency linkages. Other issues included food security, poverty alleviation, aquaculture and artisanal fisheries, and the status of women in development; all of which are topics directly linked to CIDA's development objectives.

Assignment of participants to the various sessions (APPENDIX III) was based, to the fullest extent possible, on the specific development experience of the individual, and in particular, experience in the area of activity covered in the session. In terms of scheduling, the proceedings were organized (APPENDIX IV) so that discussions on the first day set the stage for those on the second. The first three sessions dealt with the scope of LDC fisheries within the wider context of living resources systems. The last three

sessions were about improving delivery mechanisms for aid in the sector. Because of the inherent integration of these issues, overlap was accepted as being inevitable and desirable.

Rapporteurs presented summaries of workshop activities at the end of the day. This helped to place the proceedings of each session into perspective for all of the participants. A final plenary session served as the occasion for a general review of ground covered in the two days of deliberations.

In the week immediately after the workshop, the Rapporteurs' Summary Report was circulated to all participants for comment. Written comments and clarifications were received from some participants and were taken into account in the preparation of this report.

Sections 2 - 5 of this document present a synthesis of the information which surfaced during the Workshop. The section headings and the material therein have been organized on the basis of what the authors of the report perceived to be the major issues raised in the sessions. Several of these came up in more than the single session assigned to them. In writing this report, some attempts have been made to limit, where possible, duplication of such material.

Section 6 comprises the recommendations which emerged from the workshop.◆

◆ 2.0 CIDA assistance in the context of Marine/Ocean Management and World Food Supplies

2.1 *Introduction*

A common and highly emphasized message emerging from all sessions was the need to place fisheries assistance in a much broader conceptual and policy context. It was pointed out that the scope for doing so had been increased by the United Nations Convention of the Law of the Sea, with its emphasis on the inter-relatedness of ocean resources and activities. Concern about national and global food security, and about sustainable development also point to the need for a more holistic approach to ODA planning and programming.

In this setting, participants saw an increasing need to consider fisheries development issues in an interdisciplinary context. Associated with this was the need for a new definitive term which would communicate the complex inter-relationship of aquatic ecosystems. Among those suggested were "greater living resources," "hydrospace " and "living aquatic resources. " This definitive descriptor was needed to reflect the greater recognition now being given, in consideration of fisheries matters, to other ocean-based activities and economic and social issues. These include marine pollution and other aquatic environmental problems, the role of aquaculture, and the need in development planning to differentiate between artisanal fisheries, industrial fisheries and inland fisheries.

While no clear consensus was achieved on the matter of re-defining the fisheries sector, it was evident from the lack of agreement that more attention needs to be paid to context when considering fisheries development programmes and projects.

Participants recognized that the United Nations Convention on the Law of the Sea, more than any other single event of recent times, has stimulated the need for a more encompassing concept of fisheries and marine interests and activities. The convention has confirmed the concept that coastal states have sovereign rights over fishery and other resources in their EEZs. Along with the obvious benefits of sovereignty over valuable fish stocks that have accrued to many coastal states through extended jurisdiction, have come new burdens of responsibility for managing and developing these assets. Participants emphasized that Canada's ODA interventions must take into account this aspect of the new regime of the sea, and be structured to help LDCs to develop effective strategies and action plans for managing the promising new sources of marine wealth now under their jurisdiction.

This section will focus on the options and suggestions raised in the workshop and now being considered by CIDA's Natural Resources Division, for re-defining or broadening the scope of CIDA's and Canada's fisheries and marine sector development interventions. Also discussed are the implications for CIDA of adopting a focus on global food security and/or international ocean development.

2.2 *International Ocean Development and LDC Fisheries*

Over the past few decades, the oceans have become the scene of itensified industrial activity, particularly in the fields of ocean mining, oil and gas exploration and exploitation, renewable energy developments, and food production. Progress in all these fields has been stimulated by recent advances in high-technology developments, notably in the fields of micro-electronics, robotics, genetic engineering, space technology, and seismic, acoustic and optical technology. Concern has grown about the impact, present and potential, of these activites, particularly but not exclusively, in the field of petroleum exploitation, on the ocean environment and on its living resources. New international approaches are vital to the development and management of ocean resources.

In the view of those workshop participants who emphasized the need for broader approaches, fish are but one of the many resources of the ocean that should be "managed"— in this case to provide a permanent, continuously renewable source of food for mankind. It is also recognized that because of competing uses for the ocean space (e.g. shipping, dumping of garbage and noxious chemicals, offshore oil and gas development and military uses) the long-term potential of world fisheries may be compromised or endangered. Pressures on fish resources have also increased with the introduction of new fish detection and harvesting technologies targeted on a common property resource. These pressures are exacerbated by difficulties in predicting the rate of depletion and recruitment of commercially important stocks, and in controlling rates of exploitation.

Participants recognized that, in terms of response to these challenges, we are not starting from scratch. Fisheries management specialists have long recognized the vulnerability of fish stocks to over-exploitation and environmental degradation. The diversity, abundance, recruitment and survival of key aquatic species are recognized barometers of the ecological health of the waterways, coastlines and other components of the aquatic biosphere. As a result there have been moves to monitor the impact of both land and ocean activities on fish habitats, and more effective manage-

ment regimes have been strongly recommended in Canada and elsewhere. Fishing quotas and other means are used in some countries, including Canada, to limit fishing of certain stocks, and have been based on the best available biological information and simulation models. Considerable progress has been made in obtaining regional and international agreements regarding utilization and management of transboundary fish stocks.

Focusing on these issues, workshop participants called attention to aspects of CIDA's procedures and organization that impede support for serious fisheries management and development activities. Participants who supported a wider, international ocean perspective argued that traditional approaches to fisheries development and management have focused too much on harvesting, and too little on the challenges of regional and international management of shared stocks. The world's fish resources, in their view, must be viewed as renewable sustainable resources for which we must take management responsibility.

2.3 *Implications for CIDA Fisheries and Marine Assistance*

The general view of participants was that, in planning fisheries ODA, CIDA should take its cue from the Law of the Sea Convention and from changing global and scientific attitudes to ocean use and development. It was recognized that this would require certain modifications in current approaches to fisheries aid by development agencies. Some of these adjustments are discussed in the following sections.

2.3.1 *Emphasis on Regional Approaches and Institutions*

Workshop participants stressed the need for CIDA to adopt more regional approaches and strategies to fisheries development, with less emphasis on country language groupings and programmes defined on a national basis. For effective fisheries and marine assistance, the accent should be on the management of shared aquatic ecosystems and common resources. CIDA should therefore seek out opportunities to tap regional know-how and expertise, to collaborate with regional specialists, and to encourage and support the formation of regional groupings and networks.

2.3.2 *Limitations of CIDA's Country Programme/Project Approach*

The whole "project" and "country programme" approach to development assistance may need some rethinking. If many of the issues are global and regional, and in fact, affected more by the actions of industrialized nations, Canada should place greater emphasis on working jointly with and supporting international bodies involved in ocean protection and fisheries management. Similarly, Canada should support regional bodies and institutions endeavouring to cooperate to manage joint ocean resources.

2.3.3 *High Technology Solutions and Limitations in Third World Contexts*

Proponents of the international ocean perspective put considerable faith in technological solutions to the problems of fisheries management, and particularly in better scientific stock assessment. These solutions, however, have more direct relevance to the developed world, rather than to the majority of LDCs. Most Third World countries lack the scientific and institutional capacity to maintain adequate fisheries statistics and to do any extensive monitoring of multi-species fish stocks. While some countries would welcome this kind of assistance, others would undoubtedly conclude that the effort involved would not be commensurate with the anticipated returns. In this latter category would be countries whose fish resources are not large, and others in which government fisheries divisions do not now have the capability to make use of the data collected. Even with adequate knowledge of stocks, these countries often lack the surveillance and control facilities to enforce any quotas or other management and control measures necessary for appropriate stock management.

2.3.4 *Industrial Fisheries versus Small-Scale Fisheries*

Viewed in the international context, the greatest challenge may be to change the dynamics now operative in the fishing industry, which in effect, requires exploitation to the point of virtual stock extinction, to others which encompass the goal of keeping the resources renewable. This is a particularly urgent need in areas, (including many LDC fishing grounds) where stocks are threatened by over-fishing. In this regard, the main onus for change is on the industrial-scale sector, since it is the impact of its activities that pose the greatest threat to sustainable development of the fisheries.

The current situation and the future prospects of small-scale or artisanal fisheries was also discussed. It had been suggested that because we cannot control or curb the actions of the large fishing nations, or hold back other develop-

ments and competing uses of the oceans, small-scale fisheries will inevitably be replaced by new high-technology, resource-exploitation activities in the oceans.

This premise was not generally accepted by participants. It was noted that the major deficiency of the small-scale, artisanal sector is its inability to market catches at a consistently high quality and price, an important attribute of large-scale industrial operations. On the other hand, it is also generally acknowledged that fish caught by small-scale enterprises is harvested with greater fuel efficiency and less expenditure of capital per unit of effort than those harvested by the large-scale industrial sector.

The conclusion is that there is nothing inevitable about the demise of the small-scale fisheries. Whether small-scale, artisanal fishing in one form or another continues to be practiced, as a central survival strategy by coastal peoples in many parts of the world, will be decided to a large extent by the framers of national policy. There are other key issues related to the small-scale fisheries that are, to a large extent, matters of political choice. They include, for instance, the question of whether artisanal fishermen can get the training and technology they need to adapt to slightly larger boats and improved technologies of fishing, and whether they will eventually be able to venture further afield after species now being fished by foreign distant water fleets.

There is also some latitude for choice (on the part of most governments and development agencies) concerning investment in local fisheries and fishermen — whether to abandon them, or to seek alternative activities for these coastal peoples, assuming economic opportunities exist.

2.3.5 *Greater Input from Resource Environmental Specialists*

Given that aquatic ecosystems can be categorized both as environment and resource, it is logical to conclude that fisheries interventions and projects should be developed in close cooperation with environmental specialists, as well as with specialists skilled in developing wise uses of international and regional aquatic ecosystems. Since these are newly emerging fields, such expertise will not always be readily available in every region. The environmental issues involved go beyond the regulation and control over developments. They encompass questions of policy and philosophy related to exploration — and not simply to "maximum sustainable yield" but to the more complex goal of "optimal sustainable yield." Fisheries specialists and environmental specialists at CIDA will need to cooperate more directly in the identification and development of assistance programmes. Alternatively, the Fisheries Sector should have personnel mandated to address fisheries in the context of international and regional development of the aquatic ecosystems.

2.3.6 *Particular Attention to Purposes and Context of Assistance*

In adjusting to the wider international aquatic ecosystem perspective, the final and perhaps the most important requirement is for CIDA to be very clear about the purposes of its fisheries development interventions, and about the goals and objectives of programmes in the sector. The international and regional context in which assistance is being provided should be directly considered in terms of the following:

- Will this intervention add to world over-capacity to exploit finite resources, in which case it could very well produce short-term gains at the expense of long-term economical and environmental harm?
- Are adequate resource management and assessment activities built into the programme?
- Will Canadian intervention on behalf of one state enhance its capability to compete or collaborate with a neighbouring state for a finite or declining resource which is already exploited to its sustainable limits? What checks and review assessments are involved in the system?
- Is the project primarily intended to allow a state to develop its capacity to exploit resources in its EEZ — fish which are now being harvested by other states? If so, under what circumstances would this be an appropriate form of Canadian assistance under taken on a regional scale?
- Is the project being carried out for humanitarian purposes only, that is to assist fishing people who are among the poorer segments of the population to move to other occupations and activities including, perhaps,mariculture? If so, does it qualify as a legitimate fisheries development project? ◆

◆ 3.0 More explicit integration with CIDA Thematic Objectives: Interdisciplinary (Intersectoral) Approaches

3.1 *Introduction*

The direct relevance of the fisheries and marine sector to CIDA's highest-order objectives was noted on several occasions at the workshop. However, it was also observed that fisheries projects, up to now, have not always been specifically designed with these objectives in mind. The contributions of fisheries projects to poverty alleviation, food security, improvement of the status of women and sustainable development have usually not been explicitly monitored. In addition to being a source of food, fishing often provides employment for the most marginal peoples and poorest rural groups. These characteristics underline the need to more effectively integrate CIDA fisheries-related activities with broader CIDA approaches and programming.

In doing so, participants felt that the agency must develop more interdisciplinary or intra-sectoral approaches. This was true not only of fisheries and marine sector but of other CIDA programming, including agriculture and forestry. Fisheries activities are only one of many operations that take place in complex aquatic ecosystems, and all activities which affect the ecosystems affect fish to some degree. While there was broad agreement about the need to deal with fisheries development concerns in a wider policy and interdisciplinary context, ways to achieve this end were not clearly articulated. In this regard, it is relevant to note that CIDA's Professional Services Branch has recently been developing approaches for "integrated resource management" and "integrated coastal zone management." Integrated ocean development and management approaches would also be relevant. Similarly, large CIDA projects concerned with building dams, constructing irrigation systems, or with agricultural developments must consider their impacts on existing fisheries activities, and include fisheries components in their overall programming.

Many of the development issues and solutions discussed, and the preferred CIDA interventions, extend beyond a narrowly-defined "fisheries sector," and indeed apply to all sectors. However, it was recognized by the workshop that CIDA currently operates within a world organized by academic and intellectual specializations; with governments organized into fairly standard divisions for operating programmes. Moreover, the organizational structures of most LDC governments feature agriculture departments or divisions, fisheries departments or divisions (sometimes in agricultural departments) and environmental divisions with which CIDA works in identifying and implementing programmes.

The requirements for greater explicit integration of fisheries sector programming with CIDA thematic objectives include:

- More coordination with agriculture, forestry and land use sector programmes (e.g. watershed management and conservation, pollution of waterways from agriculture run-off, rice-fish culture and ecologically integrated aquaculture models);
- Coordination with the environment and public health sanitation sectors, for environmentally sustainable fisheries and marine programming;
- Coastal populations and inland fishing populations as a target for poverty alleviation efforts and sustainable coastal zone developments; and,
- Full recognition in project design, of women's traditional and enhanced contributions in the sector.

3.2 *Fisheries Development and World Food Supplies*

In a world of rapidly expanding populations and finite resources, the oceans and their resources, including a vast reserve of hitherto underexploited species, are increasingly being looked to as a major contributor to the world's food supply. Whether or not they meet this demand will depend, in large part, on current use and abuse of the oceans, particularly by the industrialized nations of the world. The rate at which oceans receive pollutants and contaminants from agricultural, industrial and other sources will collectively determine the future health of the oceans. The outlook is not completely bleak. While the world's total fisheries resources are finite, and productivity may now be declining because of inappropriate environmental practices, increased global fisheries production may yet be achievable through various enhancement and culture systems.

The problems of access by people to adequate amounts of food is not however, primarily related to the global food supply. Distribution of wealth and income determines who gets access to resources — including food. There are wide variations in this access between different countries, but also within countries, particularly within LDCs. Because of this, the gravity of food security and nutritional problems vary greatly among the countries of the world.

3.2.1 *Fish as Food*

As an important source of animal protein, fish can be a significant factor in food security and nutrition. However, it is futile to attempt to address local food shortages in terms of global food supply and world levels of fish production. As "aid" initiatives, projects and programmes that aim at improved nutrition and local food security must target poorer segments of the population. They must also give increased consideration to marketing and distribution channels, as well as to ownership of boats and gear, access to fishponds, access to credit and related issues.

It should be recognized, however, that government and industry efforts to increase foreign exchange earnings may be a major competing factor. As a high-value export product, the earnings from export of fish and other seafood can be significant. Whether or not these earnings eventually benefit poor people depends more on national policies and institutions, than on absolute levels of fish availability, increases in fisheries production, or foreign exchange earnings.

3.2.2 *Fisheries Development and Food Security*

Participants advocated greater attention to household food security, and more use of the community development approach.

Fish is a very important food and is the main protein source in many areas. In gauging its potential influence on food security, fish availability should not be looked at in isolation; rather, it should be considered in relation to imports, agriculture production, and other components of the diet. Average incomes and income distribution, local food preferences, habits and cultural dictates must also be taken into account, and so must capabilities.

Many developing countries lack the most basic data about the continuity, quality and safety of their food supply, and about their fisheries. Canada, with its recognized expertise in seafood safety and quality, can support projects that help to determine these parameters in locally harvested fish stocks. Canada can also help countries to obtain better socio-economic data about households and communities, fishermen's welfare, fish landings and the economics of fishing enterprises.

Aggregate statistics about the food supply and diet, it was suggested, tell little about food security problems since these are likely to be experienced by the poorest economic sectors and those in remote communities. There was apparent consensus in the workshop that national food security is, in many instances, primarily a distribution problem.

However as noted above, food security depends not only on food supply, but also on income levels and income distribution. In the fisheries context, access depends on whether fisheries-sector people in LDCs earn enough to feed themselves and their families, and whether the population can afford to buy fish. Views varied among workshop participants as to whether or not CIDA should focus more on food security than on economic production.

It was noted that fisheries programming is often confronted with trade-offs between obtaining greater economic returns from fisheries (and support for those engaged in the fishing industry), and providing low-cost food to the poor. Many projects have tried to combine an emphasis on improving diets with a focus on fish production. Although these goals are not inherently contradictory, in practice it is difficult to reconcile and to fully realize both of these objectives in the same undertaking.

Fisheries sector projects have usually made fishermen, the fishing industry and fishing communities the designated targets of assistance. These projects have, in part at least, been justified on the grounds that they will contribute to improved nutrition and food distribution. In practice, unless fisheries projects are systematically designed with food security objectives in mind — for instance poverty alleviation, better distribution of food, and access to food — they are not likely, by themselves, to realize these objectives.

In the workshop sessions, some participants said poverty alleviation through food (fish availability) should be the central concern. Others took the position that support for fisheries production could be justified on the grounds of its direct contribution to improved diets, and indirectly through improvement of incomes for fishing families, who are often among the poorest of the poor.

3.2.3 *Food Security, Small-Scale Fisheries and Aquaculture*

Aquaculture was the subject of a specific workshop session and figured prominently in other discussions. As was pointed out, in several letters received from participants after the workshop, these discussions did not always reflect the fact that there are at least three different types of aquaculture, each with its own degree of relevance to the needs of developing countries. These distinctions are elaborated on here for background:

Intensive aquaculture, a term which defines controlled production of aquatic species utilizing culture systems, involves stocking densities which are much higher than occur in natural conditions. Species produced in these systems are dependent on feeding of specially formulated diets to provide high value crops through relatively high labour and capital inputs. Characteristically, intensive aquaculture in LDCs is directed at high-value products to attract foreign exchange earnings in hard currency, and is not intended as a strategy to provide direct food security. Indirectly, intensive aquaculture contributes only marginally to food security and poverty alleviation by providing employment to small numbers of people whose earnings could help raise their living standards.

In ***semi-intensive aquaculture***, available natural feeds are supplemented by the provision of inexpensive, semi-prepared feeds, agriculture waste products, fertilizers and animal wastes. Labour and capital inputs are less than those for intensive culture. Stocking densities are usually considerably less than for intensive practices.

In ***extensive aquaculture***, operations rely exclusively upon the natural feeds available in the organism's habitat. Labour and capital costs are minimal, stocking densities are low, as are the yields from such operations.

Important factors to be considered in evaluating the prospects of aquaculture operations include the physical aspects of site selection, the cultural and social aspects, political ramifications, logistics and marketing of products, and choice of species to culture.

With so many variables to be considered, the merits of each aquacultural operation must be carefully analyzed in terms of the existing situation of the LDC in question. A lack of available freshwater resources, for example will limit for at least part of the year the potential for pond culture at any level of intensity. A lack of protected shoreline areas severely limits the possibilities of developing cage or pen culture of species in open lakes or reservoirs. The unavailability of coastal mangrove or marshy areas inhibits the potential for prawn farming; and the absence of protected coves limits the potential for marine fish culture of various kinds.

While aquaculture developments of many types have considerable potential, the notion that aquaculture is destined to supplant artisanal fisheries is, at best, premature. Aquaculture can only be sustained if the required combination of physical, biological, economic, political and cultural prerequisites is in place, or is attainable.

3.2.3.1 Aquaculture as an Eventual Alternative to Artisanal Fisheries

The point of departure for this discussion was a recognition that, compared with industrial scale fisheries ventures, development of the small-scale fisheries is clearly both socially and economically preferable for populous developing countries with available fishery resources.

It was also recognized that development of aquaculture can provide a net increase in the availability of consumable animal protein, and, in contrast with the capture fisheries, can do so without risking over-exploitation of wild fish stocks.

There was considerable discussion on the potential contribution of aquaculture to food security. It was agreed that extensive or semi-intensive aquaculture is the sector with the greatest potential to benefit the poorest sectors of populations. Aquaculture, however, was not seen as a universal solution for the problem of inadequate food security in the Third World since many areas lack the appropriate combination of physical, biological, political and socio-economic conditions required for aquaculture development.

Some participants had reservations about promoting intensive aquaculture, fearing that in so doing they would encourage a diversion of development funds away from artisanal fisheries. Promoting intensive aquaculture for increased production of fish for export was, in the view of some participants, contradictory to Canada's policy of helping the poorest of the poor.

In assessing the benefits of aquaculture, it should be recognized that most high market-value cultured fish and crustaceans require high protein diets in prepared feeds. Since this is often provided as fish meal, sustenance of this sector of aquaculture does cause a net reduction in the global supply of fish protein available for direct human consumption. On the other hand, the culture of herbivorous or plankton feeding fish does not present this problem.

Accordingly, it was suggested that where CIDA supports aquaculture development, it should concentrate on the extensive or semi-intensive types that focus on cultured species lower in the food chain. This emphasis would contribute to improved food security and earning prospects, and would do so at lower input costs.

Workshop participants agreed generally that aquaculture *can* have a role to play in economic development, but that

assistance must reflect the needs and priorities of regions and of individual countries. In terms of fisheries development it was not a matter of choosing between aquaculture or artisanal fisheries, but of analyzing local needs, priorities, policies, cultural traditions and adaptability to existing conditions. For coastal communities in which conditions do not favour aquaculture development, CIDA should support development of artisanal fisheries rather than attempts to divert artisanal fishing communities away from their traditional way of life.

Clearly, extensive analyses are required when planning developments in aquaculture. The latter should be regarded as an alternative to artisanal fisheries only if it is culturally acceptable, if there is a need to do so, and if the conditions for successful aquaculture can be met by the target communities.

3.2.3.2 Aquaculture, Farming and Poverty Alleviation

Aquaculture, when integrated with agriculture, can be undertaken with relatively low inputs and investment, especially if use is made of agricultural by-products from other farm operations. Furthermore, it is an activity which is relatively sustainable, requiring inputs that are reasonably well known, and involving environmental parameters that are recognized and to a large extent controllable. The establishment of small-scale fish farms in rural areas can provide food security. By providing income and jobs, it can contribute to the stability of rural communities. And as a farm husbandry occupation, aquaculture can also provide an income opportunity for women agriculturists and farming families.

In terms of sustainable development, aquaculture, based on cultivation rather than capture is closer to agriculture than fisheries. For this reason, the potential importance of its contribution is greatest in remote areas with little access to fish, but in which there is some familiarity with subsistence farming. Cultural practices can be a limiting factor; in some cases, fish may not be a traditional food and/or animal husbandry may not be practised. These aspects need to be analyzed and dealt with well in advance.

3.2.3.3 Canadian Capacity and Technology Transfer in Aquaculture

Canada has developed much in the way of aquaculture technology which is either directly transferable or can be adapted to tropical fish culture without major modifications. Examples include research and development in fish feeds and nutrition, reproductive physiology, induced breeding technology, fish health management, elements of hatchery design and operation, and cage and pen construction. However, Canadian-developed technology has been primarily directed towards the intensively farmed, high-value salmonid aquaculture industry. Much of the experience is not directly applicable to tropical species, many of which are herbivorous.

In determining the requirements of developing countries in this area, it also needs to be recognized that some countries are "aquaculturally developed" while others are not. Most of Africa and Latin America are aquaculturally undeveloped. By contrast, the peoples of Asia have centuries of experience in the development of aquaculture technologies and methods for farming warm-water species through extensive or semi-intensive practices. Many Asian countries have developed considerable expertise in farming tropical species. In doing so, considerable knowledge has been acquired in selecting species for culture that are matched to local ecological and social conditions. Inexpensive and effective hatchery and pond technologies are available in many countries while Chinese polyculture techniques have been widely used to maximize the production from fish farms.

The conclusion is that while Canadian technology can be of assistance in certain areas, there is even more potential for aquaculture development through the promotion of south-south interactions between countries which have developed expertise in warm water aquaculture and others that have the need and potential to do so. Regional development institutions and agencies can be particularly useful in promoting this cooperation.

Canada has considerable domestic expertise and several institutions which could offer training and extension services both in Canada and in recipient countries. Even with Canada's rather limited experience with tropical aquaculture, our expertise in fish nutrition and health management, and in extension service development throughout the tropical world can be, and is, of considerable value to LDCs. Moreover, Canadian fisheries ecologists can help these countries to solve other aquaculture related problems such as control of pond eutrophication and pollution, and assessment of the value of agricultural by-products for feeds or pond fertilization. Finally, Canada's experience with restocking/enhancement programmes for reservoirs, lakes and rivers would also be a valuable contribution to those countries where inland capture fisheries needs rehabilitation.

Canada has been making this experience and expertise available for many years. The International Development Research Centre (IDRC) has been emphasizing aquaculture development for two decades. Canadian scientists have made important advances in improved methods for culturing oysters and mussels, some of which are adaptable to tropical waters. Suspended culture systems for oysters and mussels have proven to be very productive since these filter feeding animals grow rapidly in favourable locations. Enhancements of intertidal areas of tropical countries have also produced sustainable production of cockles and mussels in Asia and Latin America. IDRC has already led the way in many important developments in tropical bivalve culture in several LDCs, and there is need to expand this type of activity to areas where it represents a viable endeavour. The depuration and quality control of harvested shellfish and their products are additional technical areas for which many developing countries have sought Canadian assistance for improving their products to an acceptable international quality standard.

3.3 Women and Development

There was some agreement that the CIDA policy related to the role of women in development has contributed to common sense in planning. The point was made that the policy has focused attention on broader target groups including children, peasant farmers and other members of the community. As a result, planners have been forced to think carefully about which target groups may be positively or negatively affected by proposed interventions. This is another indication that women's concerns should not be viewed in isolation, since the activities that affect them also affect the men and children of the family and the community. In this connection, some participants stressed that effective design of fisheries projects requires a better knowledge of local cultures, traditions and gender roles than is now apparently available.

The debate in the workshop did not always focus on the relevance or importance of directing fisheries assistance towards women's activities in the sector, and was often somewhat ideological. A variety of concerns was voiced about different issues, including the hazards of attempting to provide gender-related social change, the need to consider the already heavy workload of women, and the full range of involvement of women in the fisheries sector.

In terms of what could be done to ensure that women in LDCs become more significantly involved in fisheries projects, two schools of thought emerged.

The first emphasizes information. In countries where projects are being initiated, there should be available to planners, a database describing women's roles, responsibilities and activities. There was also a need for more reliance on local authorities to indicate where training of women was clearly needed, or where programmes should be more clearly focused on women. As this group saw it, more social gender analysis was also required.

The second school took the position that the critical need at this point was not more research or gender analysis. What was important was that local women's groups, who are fully informed about local cultural and issues, should become more involved in the design and implementation of projects. Participants who subscribed to this view also warned that caution should be exercised in accepting traditional or entrenched views about the gender division of labour in LDCs. In many countries women do most of the work, and there may be little acknowledgement of this fact. Furthermore, women in these countries often have no political voice.

It was also noted that in most countries, women have a supportive role in fisheries, and in many countries a dominant role, particularly in processing and marketing. This reality should be better reflected in CIDA fisheries programming. In aquaculture, women have demonstrated considerable skills in various aspects of fish husbandry including hatchery operation and fish health management. Programme planners should therefore aim for greater participation by women.

3.4 Sustainable Development

The workshop addressed jointly the issues of sustainable development and poverty alleviation. It was agreed that the goals are intertwined. Unless, for instance, fisheries development activities are planned to safeguard fish habitats from pollution, destruction of reefs or other impacts, all efforts at fisheries management will be irrelevant. This may involve community education about the use of noxious chemicals, and harmful, unsound fishing practices, or even finding alternative employment for people dependent on these resources.

Participants said that there was a basic need for more long-term planning and analysis. The environmental linkages between fisheries and land-use practices (e.g. the impact of pesticide and fertilizer runoffs on waterbodies) need to be more systematically addressed. Where socially acceptable, the combination of fish farming with other agricultural activities (e.g. fish, rice, livestock combinations) provide

environmentally sound integrated aquaculture systems, while controlling water-borne pests and providing food fish. In this respect, more south-south transfer of information and technology should be supported. So should the adaptation of traditional fishing technologies and sustainable polyculture systems to indigenous species. This would be preferable to their total replacement by introduced technologies, which might be much less sustainable.

Fisheries management theory has for many years incorporated principles of sustainable development, including concepts such as maximum sustainable yields (MSY) and optimum sustainable yields (OSY). However, what may be needed are fresh concepts and what one participant called "a new economics" to adequately address sustainable development.

The lack of linkages between Canadian agencies involved with sustainable fisheries development and with other donors in host countries was viewed as a serious barrier to achieving sustainable approaches. The typical existing project approach was seen as inadequate to deal with sustainability issues that are global in nature.

Solutions are also likely to require collaborative regional approaches. Canada should give greater support for the development and harmonization of regional policies through regional organizations that promote sustainable/renewable fisheries and marine development policies.

After reviewing the issues pertaining to sustainable development, workshop participants concluded that the following proposals, related to achieving key CIDA objectives through fisheries and marine assistance, deserve strong consideration:

- There should be less tied aid and dependence on Canadian equipment and expertise, and more support for south-south transfers of technology and information;
- There is a need for a formal mechanism for coordinating Canadian ODA concerned with fisheries and oceans, particularly for promoting regional coordination and working with other donor agencies;
- Greater support is required for international efforts to implement global coordination in ocean environmental and sustainable development initiatives;
- More long term analysis and planning with program commitment is needed with respect to Canadian overseas development assistance;
- More support should be given to strengthening central planning capabilities within LDCs to permit better rationalization of private versus public sector investment initiatives and their long-term implications for community development, and resource management and protection;
- Greater advocacy should be encouraged for increasing the profile and importance of fisheries in LDCs, to a level at least where it is regarded as much more than simply the "poor cousin" to agriculture;
- More public/private cooperation is needed at the international level around issues of sustainable development and poverty alleviation;
- More integration of fisheries/aquaculture with agriculture development programmes should be undertaken where feasible; and
- Fisheries should be considered as an integral component of broader poverty alleviation programmes, food security projects and sustainable development initiatives. ◆

◆ 4.0 Improved Coordination among Canadian Aid Agencies and with other International Agencies and Donors

4.1 *Introduction*

Inadequate coordination of Canada's Official Development Assistance was seen by participants to be an obstacle to the efficient formulation and delivery of programmes. The problem was recognized not only by Canadian participants, but also by representatives of the United Nations group of agencies, and other international organizations participating in the workshop.

This section summarizes and reviews the issues impacting on coordination and cooperation within Canadian ODA, and among Canadian ODA and other international aid agencies.

4.2 *Coordination Within Canadian ODA*

At a time when financial contributions to ODA are shrinking, and are likely to do so for the short- to medium-term at least, scarcity of funding should be a motivator for increased cooperation among Canada's ODA agencies. In this environment it is particularly important that projects make sense, that existing or potential overlaps among agencies be identified and that concerted measures be taken to eliminate duplication.

LDC officials taking part in the workshop said that many recipient countries were unclear about the delineation of the roles and mandates of three of Canada's principal aid agencies (CIDA, IDRC, ICOD). In the view of LDCs, this uncoordinated approach leads to lack of project definition and focus, to duplication of efforts, and to wasteful competition among agencies. Many of these problems could be preempted if proposed projects were subjected, as a matter of course, to preliminary inter-agency discussion.

There was some indication that the problems relating to cooperation and coordination among the agencies were, in some instances, less acute than they appear to be on the surface. Making allowance for this, there is still, clearly, an urgent need for the establishment of clearer directives for the respective mandates and roles of these agencies in delivering Canada's ODA. Although there is some apparent overlap between the activities of CIDA and IDRC, the greatest difficulty appears to be in establishing the relative responsibilities of CIDA and ICOD.

Notwithstanding overlapping mandates and responsibilities among Canadian ODA agencies, some development specialties are more clearly identifiable with individual agencies. CIDA's expertise in artisanal fisheries activities, IDRC's reputation for work in aquaculture, ICOD's developing expertise in assisting LDCs in capitalizing on resource benefits to be achieved as a result of UNCLOS III, and PCIAC's focus on petroleum-based developments, perhaps represent useful starting points for clarifying agency mandates and responsibilities. They may also serve as the basis for identifying opportunities for complementing and strengthening each agency's expertise in consolidating a unified Canadian international strategy for aquatic development issues.

Efforts have been made to discuss and resolve responsibility and mandate issues concerning CIDA and ICOD. Clearly, it is vital to deal with this fundamental issue earlier, rather than later, to avoid a seriously fragmented approach to delivery of Canada's ODA to fisheries development projects in LDCs.

In the view of participants, cooperation and coordination among agencies, to be effective, had to happen at two levels: policy and programming. Rather than forcing inter-agency cooperation at working levels, it was suggested that it would be more productive to establish coordination and cooperation at the policy and strategic levels, and to go on from there to promote contact at the working levels.

Unclear mandates cause confusion, not only in LDCs which find it difficult to identify sources of assistance, but within Canada, among various sectors that could contribute to Canada's ODA effort. It was noted that a clarification of the mandates of CIDA, IDRC and ICOD could clear the way to expanded collaboration by these agencies with Canadian universities, research institutions, NGOs, businesses, and federal and provincial governments.

In an attempt to meet the responsibility of the workshop participants to provide the plenary session with some definitive results from their deliberations, it was recommended that a task group be formed "consisting of the best available expertise," and that it be charged with examining "the delivery of marine and environmental assistance." It was initially suggested at the workshop that the task group report its recommendations to the presidents of CIDA, IDRC, ICOD and PCIAC. In subsequent written communication from participants, it was strongly recommended that the task group report instead to the appropriate minister of the federal government. Alternately, the report could be made to an appointee of the minister who would be responsible for reviewing the task group's report and for preparing recommendations on which the minister could act.

Participants emphasized that the task group examining cooperation and coordination among the four Canadian ODA agencies should keep sight of the fact that while there

may be problems with overlapping responsibilities, there is also strength to be found in the existence of complementary capabilities among the four agencies. Relevant to this point is the fact that since 1968 Canadian ODA to the fisheries sector has been significant, with some $288 million in disbursements. With this in mind, the prime objective must be to ensure that Canada's ODA efforts make the most efficient use of their complementary capabilities in making overall marine sector assistance responses. This is especially important at a time when Canadian foreign aid in the marine sector is reported to be decreasing, while on the international scene, marine and environmental consciousness is increasing.

4.3 *Canadian ODA in Relation to Other International Agencies*

Improving coordination and cooperation among Canadian agencies delivering ODA is recognized to be a necessary first step in enhancing Canada's role in international fisheries development. Step Two is to ensure that Canadian efforts are coordinated with those of other donor countries and with multilateral aid agencies working with LDCs. Workshop participants said Canadian ODA agencies should review their own policies and processes to achieve better linkages between them. This would improve the quality of projects and make better use of diminishing Canadian fisheries development funding.

Until recently, one of the major challenges in deciding how best to utilize Canadian ODA funds was the establishment of priority needs, and in particular getting a clear and comprehensive picture of how other donors are responding to requests for assistance. What was needed, to ensure an equitable distribution of funds among LDCs and to prevent duplication and gaps in assistance, was a central "clearing house" which could provide up-to-date information on LDC projects being implemented or in various stages of formulation. As noted at the workshop, FAO has developed and implemented such a system: its Fisheries Project Information System (FIPIS), a database which will be useful not only to donor countries, but also to LDCs considering requests for assistance. Currently, FIPIS has a list of approximately 2,800 projects in its database which is available both to LDCs and to donors on computer diskettes. The database includes not only projects sponsored by FAO, but also those of other donors. CIDA is an active subscriber to FIPIS and, as such, will benefit from its use in future planning. Knowledge of how other donors are approaching projects should lead to more effective utilization of Canadian ODA. There is still a need for a similar system for non-fisheries ocean affairs.

4.3.1 *Indigenous Regional Organizations*

On the subject of cooperation and coordination at the international and regional levels, it is important to ensure that assistance is channelled and targeted through the most effective mechanism. Specifically, it would appear that involving indigenous regional organizations, such as SEAFDEC, OECS, ASEAN, South Pacific Forum Fisheries Agency (FFA), etc., will contribute to more sustainable development. These organizations have a focused perspective and an informed view of the needs of their member states in terms of fisheries-related development activities; moreover, they are likely to continue to contribute to the development of the region long after CIDA's interventions take place.

Work with regional agencies can be helpful in other ways. In many instances, LDCs can readily enough identify the goals they need to achieve in terms of fisheries development. The major problem they face is in the next stage: formulation of the strategies and follow-up action programmes needed to achieve their targets. CIDA has developed expertise in identifying and defining the elements and implementation protocols for LDC fisheries programmes and projects. By working with multilateral and regional agencies, the agency can help ensure that more opportunities are effectively pursued with LDCs. This would be a particularly useful service, since there are many smaller LDC institutions and government ministries with little capability to plan and execute effective projects. Where possible, CIDA, drawing on its experience, should help LDCs by strengthening their planning and programming capabilities, and thus their ability to make better use of donor funding. The seminar/workshop funded by CIDA and presented by OECS in January 1990 to assist OECS member governments in upgrading their capabilities in preparing aid proposals is a worthy example of this type of important ODA activity.

It follows from the above that priority should be given to these types of regional institution-strengthening activities. This should be done before investing in the construction of buildings and other hardware for which, in many LDCs, the management capability needed to make use of such assets is often not available.

4.3.2 *Coordination with Other Donor Agencies*

The experience of other agencies has shown there are benefits to be realized from coordinated ventures in regional projects. The Nordic aid agencies experience with SADCC (Southern African Development Coordination Conference)

is one such example that CIDA might consider as a model for such an approach.

The extent to which the problems referred to earlier can obstruct progress in this area is illustrated by recent experience in the Caribbean where a potential opportunity for a coordinated venture on regional lines was lost. The government of St. Lucia had originally approached CIDA for assistance in a project involving that country and the neighbouring state of St. Vincent and the Grenadines. After experiencing long delays in the approval process, the government decided instead to accept aid from the Government of Japan. Furthermore, because the Japanese programme was conceptually different from and incompatible with related work previously done by Canada, the potential benefit of the investments of both countries was probably lessened. It would appear that a similar situation may now develop in the Senegal Artisanal Fisheries Project.

Within developing countries there is a particular need to sensitize LDC governments to the need to position within the context of a strong policy framework and to promote cooperation and coordination among their ministries and agencies, especially within their economic planning units. This requirement merits urgent attention: according to UNDP data less than 28% of LDCs have any consultative process in place for carrying out these functions. To help offset this deficiency, UNDP and the World Bank have developed country-specific consultative processes, some of which can be employed at the sector level.

On the same topic, donors should be wary of undertaking projects involving large capital investments in infrastructure in countries where human and economic resources are not available to ensure sustainable wise use of the investment. This is especially true of situations in which large investments in capital infrastructure are proposed at the expense of lower-profile projects which would benefit small scale fishermen and fishing communities. It follows that before undertaking a sizeable investment in fisheries development, LDCs should demonstrate a commitment to a strategic approach to development — one in which needs and interests relate logically to policies and programmes and in which the latter are structured to lead to identifiable and achievable objectives.

In its cooperation and coordination with other agencies and donors, Canada, as an important contributor to international fisheries development, should focus on the activities it does well. These include the delivery of projects involving multi-species harvesting, processing and quality assurance, and the structuring and delivery of projects involving post-secondary educational institutions, training and technical assistance. CIDA, as a granting rather than a lending agency, also offers the attractive advantage of being able to provide funds which can be utilized by LDCs for leveraging additional financing from multilateral and private lending institutions for implementing development projects. ◆

◆ 5.0 Fisheries Assistance and the CIDA Project Cycle

5.1 *Introduction*

A recurring theme in all workshop sessions was criticism of the CIDA processes now employed, not only in the fisheries sector but in general; especially in terms of moving projects from initial identification to implementation and evaluation. A number of problems were specifically identified which, in combination, detract from CIDA's ability to respond with full effectiveness to the needs of recipient countries. The difficulties most commonly cited were lack of cooperation and coordination among various elements of the CIDA bureaucracy.

The need to correct these problems was considered urgent. At the same time, it was recognized that, given the size and complexity of CIDA, even modest changes in the procedural status quo would not be easily implemented and would require thorough documentation of the rationale for change.

5.2 *Identifying the Problems*

5.2.1 *CIDA Personnel - Roles, Responsibilities and Authority*

In the perception of participants there has been, in recent years, an erosion of the influence of CIDA professional staff in the development and management of projects. As seen from outside the agency, professional services officers (i.e. the technical, as opposed to administrative, specialists) have less input and less authority in both the design and implementation phases of projects than they did in the past.

Those who believed this to be the case, suggested that a number of factors are implicated. Specifically mentioned were: decentralization, the country programme review process and the project team matrix. In examining the validity of these assumptions it is useful to review historical background.

It was noted that until a few years ago, PSB sectoral specialists (PROs) had responsibility for technical aspects of projects, while administrative people (generically known as "the desk") had overall responsibility for managing projects and disbursing funds. This arrangement was intended to ensure a balance of administrative and technical soundness.

5.2.1.1 *Decentralization*

As a result of decentralization at CIDA, administrative officers have been moved to the field — that is to say, closer to the action — while professional services officers have remained at headquarters. The administrative officers now rely heavily on locally engaged personnel for technical advice. This, it appeared to some participants, had made the CIDA PRO more of an advisor and less of a participant in the decision-making process. Furthermore, Project Team Leaders, who are by definition not sectoral technical specialists, are not obliged to follow the advice of the PROs who are the technical specialists.

Participants who had encountered this situation noted that fisheries activities are subject to many unforeseen changes which require prompt adjustments based on a strong technical appreciation of the situation; and that the present project team matrix was not conducive to the mounting of such a response.

This was related, in the view of participants, to another problem: staff discontinuity in the project team. Because the career plan for most bilateral ("desk") officers involves systematic rotation through various country desks and overseas postings, several changes of desk staff can occur in the life of a project. The PRO, by contrast, is typically present before, during and after the life of the project. Reduced involvement of PROs would therefore strike directly at a project's corporate memory and continuity of effort.

The point was made in the workshop that it would be logical and useful for CIDA fisheries specialists to work closely with LDCs and regional agencies in the formulation of projects, since this collaboration would increase the likelihood that projects matched the needs and conditions of the recipient countries involved. It was noted, however, that under the existing system, PROs are inhibited from performing this function since it would encroach on what is presently regarded as the desk officer's responsibility for identifying the projects that will be included in a CIDA country programme.

5.2.2 *The Country Programme Review and Moving Projects Through the System*

Country Programme Reviews (CPR) encompass the planning and working documents which describe the types of sectoral development projects to be undertaken in LDCs during each planning cycle. Since existing CIDA policy provides for only a small number of sectors to be included in any one CPR, fisheries, as one of several sectors which could be considered, is forced to compete with several others for inclusion in a programme. Thus, in spite of satisfying five of the six thematic objectives established for the provision of CIDA assistance, and even though the

recipient country may have good potential for fisheries development projects, fisheries sector initiatives are not always included in the CPR.

Some part of the problem associated with securing a position for fisheries in a CPR is attributable to the fact that in terms of sectoral priorities, fisheries, especially artisanal fisheries, is often regarded as a low profile activity when compared to other larger sectors such as agriculture, energy, telecommunications and water resources.

The participants observed that the 3-5 year planning cycle of CIDA's CPR does not always synchronize with the needs of the LDCs. Even when project budgets are adequate, the time required to get results can be longer than the project planning period. Stimulated by the desire and need to access the aid funding available, this frequently leads to the setting of overly-optimistic targets by LDC planning officers. Ultimately, this can result in soundly-conceived projects, being assessed as failures because they were not completed within the timetable.

For most fisheries projects, a project time period of 5-10 years is required to fully and usefully absorb the aid provided. This applies in particular to projects with several elements, for instance institutional strengthening, training, technical assistance and infrastructure development. Even when all project elements have been correctly identified and the process for implementing them adequately defined, the need to compress the project into a less-than-adequate planning period can hamper the achievement of project objectives.

To define this problem from another perspective, the overall funding of projects is often too large to be adequately utilized within the relatively short life assigned to the project. The alternative of developing a phased series of smaller projects is, according to CIDA desk officers, less efficient in terms of the time and effort required to move small projects through the bureaucratic process. Moreover, it was suggested that these types of projects are more difficult to justify to the Government of Canada.

The basic organizaton of the CIDA project cycle, in itself, is not generally viewed as being excessively bureaucratic or redundant. The real problem appears to be in process: specifically in-house CIDA delays in moving projects from one stage to the next.

5.2.3 *Integrated Sectoral Projects*

Under CIDA's current system, there is no provision for multi-sector projects, as such. Projects which do contain elements involving more than one sector are usually assigned to the sector which appears to have the major share of the budget. In such instances, the "minor" share sector is accorded less priority, even though in terms of overall success to the project, it may be *the* critical element. Thus, in a project involving integrated rice/fish culture, or coastal zone management/prawn farming, the current decision to be made is about which sector will take the lead on the project, rather than how to structure project activities so as to truly reflect the multi-sector nature of the work to be done.

"I really do feel that the fisheries sector in CIDA has taken a rather bold step forward in its willingness to conduct a broad-based, rather public examination, over these next two days.

...However, if the examination is wide open, as it should be, in terms of the fisheries sector itself, it is also far-reaching in terms of CIDA as a whole. Many areas of concern to fisheries are CIDA-wide concerns, not restricted at all to fisheries alone but to the whole field of development assistance."

Noble Power, Vice President, External Relations and Special Advisor to the President of CIDA, in his opening address to the workshop.

5.3 *The Need for Fresh Approaches*

While CIDA continues to contribute much in the way of assistance to developing countries, workshop participants, as indicated earlier, were able to point to a number of areas where, for a variety of reasons, these approaches may need to be changed to achieve more effective and efficient operations.

In essence, CIDA needs to take a fresh look at what have come to be regarded as "tired old problems." The financial implications to CIDA and to developing countries of delays in programme development and delivery should not be regarded as acceptable, especially under current conditions of fiscal restraint. This factor alone should be stimulus enough to drive internal

CIDA processes towards greater harmonization and efficiency.

Participants said that the workshop itself should be regarded as the first step toward the establishment of a new approach to the resolution of long-standing problems that affect operational efficiency. By inviting Canadian and international specialists to review agency programs, CIDA management had shown that it recognizes the need for changes in agency *modus operandi* to bring them more into line with the needs of LDCs, the technical capabilities of CIDA and its consultants, and the dictates of Canadian economic conditions.

Participants believed that having established in the workshop the need for such improvements, the ball is now in CIDA's court and that the agency should move forward, capitalizing on the advice and information provided by participants.

The importance of the workshop to the future of CIDA's fisheries sector was clearly recognized by the participants, who addressed the agenda with enthusiasm.

Responding to the request of the agency to examine workable solutions to existing constraints, and to formulate options for new directions, the workshop generated several recommendations for presentation to CIDA management. ◆

◆ 6.0 Recommendations for a revitalized CIDA Fisheries and Marine Sector Programme

6.1 CIDA Internal Considerations

Before the CIDA fisheries programme can be restructured and revitalized to meet the growing challenges of international fisheries development, certain internal organizational problems must be addressed. Workshop participants recognized that many of these constraints, while experienced directly in initiation and implementation of fisheries projects, are not peculiar to the fisheries sector, but rare common throughout the CIDA organization as a whole. Frequently cited as a problem was the length of time required to move a project through CIDA's Project Cycle.

In defining this problem and tracing its roots, the workshop was unanimous in pointing to the lack of harmonization among the various groups within the agency. The problems are clearly of a long-standing nature, and participants recognized that they have been brought to the attention of CIDA management, both internally and externally, by several persons and groups over the past several years. Their re-surfacing at this juncture should be taken as a signal that they continue to constitute an impediment to efficient delivery of assistance.

Recommendations

1. That CIDA, in all its programmes and sectors, assign a high priority to the need for effective working relationships among the various operational groups within the agency responsible for delivering aid to LDCs.

2. That technical specialists within CIDA's Professional Services Branch be provided with the appropriate level of responsibility and authority for the technical aspects of project selection and management.

3. That desk officer workplans and career paths be so structured that they relate to numbers of projects, project duration, project size and other project-linked criteria, rather than to length of service in a particular position. Although such a process, as indicated here, would not meet the need for greater continuity of project staffing completely, it would improve the situation substantially, and add significantly to the efficiency with which projects are delivered.

4. That Canadian ODA overall assign greater emphasis to cooperation with and support of international bodies involved in ocean protection and fisheries management.

5. That, CIDA, overall, conduct programming on a more interdisiciplinary and intra-sectoral basis.

6. To help pave the way for multi-disciplinary projects, it is recommended that an intra-PSB committee be established to consider the issues involved in adequately incorporating the range of physical, biological and cultural concerns involved in developing and implementing multi-disciplinary projects. Where necessary to include adequate coverage of the issues, the committee could be expanded to include representatives of other CIDA groups.

7. That, in the development of fisheries development assistance, CIDA seek greater coordination with agriculture, forestry and land-use programs and coordination with environmental and public health sanitation sectors.

8. That CIDA select, as a major target for poverty alleviation efforts, coastal populations as well as rural communities based on inland fisheries.

9. That CIDA recognize that while aquacultural development is an appropriate strategy in some countries, development of artisanal fisheries is socially and economic preferable for populous developing countries with available fishery resources.

10. That where CIDA supports aquacultural development, it should concentrate on extensive or semi-intensive culture rather than the intensive variety.

11. That CIDA, where possible, include in its fisheries assistance measures to help LDCs strengthen their planning and programming capabilities, and thus their ability to make best use of donor funding.

12. That CIDA formulate an ***Action Plan*** to give effect to the recommendations of the Workshop.

6.2 *Inter-Agency Considerations*

Much of the discussion at the workshop centred on the problems that stem from having more than one Canadian agency mandated to deliver fisheries-related ODA to developing countries. With senior representatives from the three principal agencies (CIDA, IDRC, ICOD) attending the sessions, the issues were thoroughly reviewed and the respective positions of the three agencies made known to the other participants.

Recommendations

1. That CIDA, IDRC, and ICOD, to reduce the risk of duplication and overlap, develop, together, a mechanism for preliminary inter-agency discussion of proposed fishery projects.

2. To avoid confusion about roles, that clearer directives be set forth for the respective mandates and missions of CIDA, IDRC and ICOD.

3. That efforts to enhance coordination between these agencies, begin at the policy and programming rather than the operational level .

4. That all Canadian ODA agencies involved in fisheries development assistance, review their policies and processes with a view to achieving better linkages between the agencies.

5. That a task group be formed to examine the delivery of marine and environmental assistance by Canadian donor agencies and that this group make its report and recommendations to the appropriate minister of the federal government.

   The terms of reference of the task group should, in effect, be as follows:

"To develop cooperative and coordinated approaches to delivering fisheries and marine sector related ODA which optimize the relative expertise resident within each agency, while at the same time recognizing that there is a wealth of technical expertise available within Canada among private, public and parastatal organizations, all of which could be appropriately brought to bear on programmes and projects in international development."

6.3. *Regional and Multilateral Cooperation*

In the process of developing a formula for achieving a unified approach to delivering Canadian fisheries and marine sector ODA, the Action Plan described above would be augmented to include formalization of external linkages with other agencies and donors. Specifically, because of the definite benefits to be achieved from working more closely with international and regional agencies which operate in the same venues as Canadian agencies, there is a strong need for Canada to develop stronger linkages with these agencies. This is seen as leading to more effective development projects, as well as to a reduction in the duplication of efforts and competition among international and regional agencies for implementing development projects.

The first step in establishing these external linkages is viewed as being the development of an understanding of what international and regional agencies expect and need from Canada's agencies.

It is therefore recommended that:

1. That CIDA, as a matter of policy, seek to involve indigenous regional organizations in the planning and targeting of programs.

2. That CIDA seek closer coordination of effort with the donor agencies of other nations in the development and execution of regional projects.

3. That representatives of CIDA, IDRC and ICOD meet with their counterparts in FAO, UNDP, SEAFDEC, ICLARM, OECS, SP-FFA and other agencies active in regions where the Canadian agencies operate, to determine their needs and expectations of Canadian ODA. The results of these meetings would serve as a basis for assigning responsibilities for sectoral development among CIDA, IDRC and ICOD. This would lead to development of a ***National Coordinating Strategy*** which would formalize linkages with other international and regional agencies, and which would embody a unified approach to the delivery of Canadian ODA to LDCs.. On the basis of this strategy, the Canadian agencies would draft Operational Guidelines. These would define Canada's official criteria for fisheries and marine sector development assistance to LDCs.

5. That, with the strategy and the guidelines in place, resources be assigned for the convening of a "Canada-World Conference" to familiarize LDCs and international and regional agencies with these new parameters for Canadian assistance in the fisheries and marine sector.

Tentatively, the workshop saw the Canada-World Conference as being convened during 1992-1993. This should provide adequate time to allow formalizing of the internal and external linkages described above, as well as permitting development of the ***National Coordinating Strategy*** for Canadian Fisheries and Marine Sector ODA. Early commitment to holding the conference would also provide a defined target. This in turn would maintain the momentum generated by the CIDA Fisheries and Marine Sector Corporate Evaluation, and augmented by the workshop itself. Representation at the Conference would be similar to that of the 1990 workshop and would comprise:

- agencies representing other donor countries;
- international development agencies;
- regional development agencies;
- Canadian private sector interests;
- Canadian universities;
- Canadian federal and provincial departments;
- Canadian provincial research organizations and other parastatal organizations which have relevant expertise and;
- representatives of LDCs to which Canada currently or plans to deliver services.

The conference was seen as having two main objectives. One would be to give LDCs an opportunity to interact with Canadian and other donors, to make known their needs for programming in the fisheries and marine sector, and to bring into focus any existing constraints to development.

The second objective would be to give to LDCs, and to non-Canadian agencies a realistic picture of level of ODA funding, and of the resources (e.g. facilities and expertise) that Canada can bring to bear in this sector.

Several benefits stand to be realized by convening the Canada-World Conference.

They include:

- an enhanced ability to mount programmes and projects that are more clearly defined in terms of substance and process;
- improved coordination and cooperation among Canadian and other donor countries and agencies; and
- reduced overlap and competition for scarce funding.

All of the above, over the long term, should lead to more efficient and effective development aid programming and utilization of funds. The more immediate benefits to CIDA include a better understanding by Country Programme Managers of the opportunities and constraints associated with international fisheries and marine sector development programming, thus providing them with a strengthened, more informative basis for developing Country Programme Reviews.

6.4 Additional Recommendations

Certain specific recommendations emerged in the workshop which, while implied in the broader recommendations noted above, merit elaboration here to preclude their being obscured by the broader issues considered above. They are covered in the following sections.

6.4.1 CIDA, the Artisanal Fisheries and the Role Of Women

It was noted that CIDA's primary fisheries development focus since its inception has always been on the artisanal or small-scale fisheries of developing countries and that the agency has accumulated more experience in this area than any other Canadian development agency. CIDA'S focus on this sector is consistent with one of the Agency's major thematic objectives, specifically the promotion of food security among the people of LDCs. Projects have concentrated on methods and technologies associated with harvesting, post harvest technology, and the logistics and marketing of fish and fisheries products.

Recommendations

1. It is recommended that, based on CIDA's considerable experience in artisanal fisheries, the National Coordinating Strategy should designate CIDA the principal agency for Canadian ODA programmes and projects focusing on artisanal fisheries development.

2. That the fisheries sector undertake activities, collect and analyze data, and formulate approaches that give greater recognition and support than has been the case hitherto, to the role of women in fisheries development

6.4.2 CIDA and Aquaculture Development

Both CIDA and IDRC have contributed to the development of aquaculture in LDCs. On the surface it may appear that there has been duplication of effort by these two agencies. In reality, the efforts of the two agencies have been complementary rather than competitive; IDRC focusing primarily on research and technology development, and CIDA on the application of developed technology to food security problems.

Recommendation

It is recommended that in the planning of aquaculture projects, greater attention be paid to the respective capabilities of CIDA and IDRC, so that the expertise in each agency can be brought to bear more fully on future initiatives in aquaculture development in LDCs.

6.4 Funding for Canadian ODA

In recent years there has been a decline in funding allocated to CIDA fisheries development projects, both in terms of absolute dollars and as a percentage of total CIDA funding. The fact that fisheries sector activities address five of CIDA's six thematic objectives should, in itself, be a powerful argument for reversing this trend within CIDA. The development of a National Coordinating Strategy for Fisheries and Marine Sector ODA would provide a powerful vehicle for attracting an increased portion of Canadian ODA for this type of development assistance.

Recommendation

It is therefore recommended that the National Coordinating Strategy include, as one of its elements, a programme of information for decision-makers, based on existing empiric data, to document the rationale for increased fisheries and marine sector development assistance to LDCs. ◆

◆ APPENDICES

◆ APPENDIX I

List of Workshops Themes and Issues.

OVERALL THEME
THE SCOPE OF LDC'S FISHERIES WITHIN GREATER LIVING RESOURCES SYSTEMS

Theme 1: *LDC Needs and Relevance for Canadian Assistance in Fisheries Within Greater Living Resources Systems.*

Issues Addressed

- The complex nature and diversity of living resources systems; and the scope and limits of Fisheries Sectors within such complex systems. Fisheries and other sectors, understanding LDC needs through co-operation among sectors. The value of integrated assistance, such as integrated rural development or coastal zone development, or such.
- Overview of general needs that appear in virtually all LDCs.
- The specific problems of environmental and resource limits to sustainable development, and of environmental protection, in fisheries exploitation.
- The specific nature of common-property resources, the pros and cons of regional approaches.
- The assistance provided by Canada related to the Law of the Sea, and future development assistance opportunities because of UNCLOS III.
- Subsectors that hold the best prospects for the future. Competition or complementarity between aquaculture/ mariculture, between small-scale/ industrial fisheries, between inland/ocean fisheries; and the number and kinds of target groups. How to find out what the people want.
- Understanding the variety of types of assistance needed, and selecting the quantity and length of ODA in the Fisheries Sector.
- The Canadian capacity to respond to LDC needs. Strengths and weaknesses in Canadian private firms, in universities and colleges, and in government organizations.

Theme 2: *Lessons from the Past*

Issues Addressed

- Strengths and weaknesses of evaluation procedures.
- Activities and approaches that are seen to have been the *most* effective. An appraisal of the desirability of continuing with such activities, as a matter of policy.
- Activities and approaches that are seen to have been the *least* effective. An appraisal of the desirability of discontinuing, or modifying, such activities, as a matter of policy.
- The range of criteria that are required to label projects/programs as successes or failures, or to claim mixed results.
- What CIDA can learn from the experience of other donors in the sector. Models which CIDA might consider for patterning or redirecting its efforts.
- What was learned over the past 20 years working with different kinds of groups and organizations, in LDC's.
- The range of LDC institutions involved with the fisheries sector, and the greater marine system. Strategies and policies for selecting institutions most appropriate to Canadian needs for all phases of ODA.
- The strengths and weaknesses of working directly with target groups, at different levels, strategies for securing inputs from individuals, formal and informal groups, and concerned local "bodies".
- Mobilizing the lessons, making past experience available to present practitioners in readily accessible and usable forms.
- The overall record of Canadian Executing agencies in project implementation.
- Appraisal of the effectiveness/efficiency or lack thereof, of consultants, acting either alone or within firms.

Theme 3: *Food, Poverty, Women in Development, and Sustainable Development.*

Issues Addressed

- The Fisheries Sector as a suitable vehicle for addressing CIDA's objectives related to food security, specifying particular kinds of interventions.
- Fisheries and marine assistance as an effective option to reach LDC's poorest people.
- Fisheries and marine assistance as a vehicle to target women for special consideration and inclusion in sectorial activities.
- Fisheries and marine interventions and the matter of sustainable development, problems and perspectives. Policies regarding non-sustainable development situations.
- Environmentally sound, and environmentally unsound fisheries and marine activities.
- Policies integrating CIDA's concerns in all specified sub-sectors directly related to fisheries.

OVERALL THEME :
IMPROVING SECTORAL DELIVERY MECHANISMS

Theme 4: *Institutional Constraints on the Sector.*

Issues Addressed

- Suggested remedies for the major constraints on the crucial parts of project cycles.
- What must be done to overcome the constraints that cause fisheries projects not to conform to stipulated arrangements.
- Future institutional options for program/project delivery.
- Using lessons from other agencies to improve CIDA's performance.

Theme 5: *Using Private Sector Canadian Capacity for the Delivery of Programs.*

Issues Discussed

- Forging effective guidelines to allow the private sector to be more efficient in the delivery of fisheries programs.
- Imperfect knowledge of the total Canadian private sector capacity. The need for a comprehensive inventory.
- Overcoming the weaknesses, and capitalizing on the strengths, of the capacity of the Canadian private sector to implement sectorial activities.
- Selecting appropriate projects for implementation by the Canadian private sector.
- An appraisal of the private sector consortium approach.
- Policies on supplying the equipment required by CIDA fisheries projects.

Theme 6: *Government Linkages and Webs in Delivering Fisheries Programs.*

Issues Discussed

- Making the best use of Canada's total ODA budget, by allocating appropriate portions to the fisheries sector within the greater marine system.
- A specific look at strengthening CIDA's role within the web of government and NGO organizations that interact to deliver fisheries assistance.
- Exploiting the available opportunities to improve regional and national collaboration in the fisheries sector development and management.
- Mechanisms to improve cooperation among the various Canadian agencies that are involved with implementing fisheries sector assistance.
- Increasing the efficiency and the effectiveness of the division of labour. Postulated functional specialization, within fisheries and the greater marine system, of bodies implementing Canadian assistance.
- Mechanism and methods to improve co-operation between CIDA and international organization, and foreign governmental agencies, that deliver ODA to the fisheries sector and the greater marine system.

◆ APPENDIX II:

Keynote Addresses delivered to Workshop Participants

"Some High Priority Concerns for CIDA Programming"

Opening Address to the Workshop by
Mr. Noble Power, Vice President,
External Relations and Special Advisor to the President, CIDA

I am delighted to be given the opportunity to say a few words of welcome to you at the opening of this plenary session this morning.

I say welcome to my colleagues from CIDA but also, a special word of welcome, to those of you who have come here from all across Canada and from abroad to take part in these two days of deliberations.

I see friends from the provincial and federal governments, Canadian universities and corporations and quite a number of very well known and rather distinguished specialists from international and national agencies. I say welcome to all of you and we are honoured to have such a distinguished gathering take place here within CIDA.

I have been examining some of the background papers for your conference and I must say that your organizers have hit on the right themes. You certainly seem to have identified the key questions to ask about:

First of all:

1. **LDC needs and the relevance of Canadian assistance (what could be more important?)**

2. **Secondly, lessons to be learned from past experiences (and there are many!)**

3. **Institutional constraints (and there are many!)and, of course,**

4. **Project delivery (the vital link in it all).**

I see also you are going to be looking at the overriding themes of poverty alleviation, women in development, the environment and transfer mechanisms for the delivery of ODA. Certainly these are the themes for the 1990's and we will be hearing a good deal about them in time to come.

Allow me to say a word about the environment issue and poverty alleviation. Most of you will be familiar with the work of Maurice Strong and Mahbub ul Haq of the UNDP. Maurice Strong was here two weeks ago to brief CIDA management, members of Parliament and the heads of development agencies here in Ottawa/Hull on the forthcoming Conference on the Environment and Development to be held in Brazil in 1992. One of the points he made was that while, internationally, Canada may have a splendid reputation in the field of the environment, we don't really deserve it, and I imagine this may well be one of the questions you will be taking a very close look at during your meetings here. (Maurice Strong was here to bring us up to date on the preparations for the 1992 conference and, incidentally, you will be interested to know that he may well be back for another visit in a few months time.)

Mahbub ul Haq is, of course, the author of the now famous "Human Development Report 1990" and he is developing a rather different way of looking at poverty and

development in the Third World and has made some rather interesting discoveries. When he was here in October to meet with the senior managers in CIDA and a group of parliamentarians, under the auspices of CIDA's External Relations Programme, he briefed us on his Human Development Report which has now become renowned throughout the "development community," the UN and the Third World.

He was able to demonstrate the difference between what he described as "real development" as opposed to simply "economic development" and drew some quite striking comparisons between, say, development in Sri Lanka, which has been a very broad–based form of development as opposed to, say, Brazil where it has been rather limited and confined. These are some of the issues you will want to look at in the context of your workshop on the natural resources sector, i.e. what is true development in 1990?

I personally feel, and feel very strongly, that the opportunity that you have here, in holding this workshop, should be beneficial not only to the fisheries sector, but also to CIDA generally and to the development community as a whole. Furthermore, it seems to me that the fisheries sector is particularly well suited to a multi-sectoral approach to development.

I don't need to remind anyone at this conference that fisheries are concerned with a whole range of the basic building blocks of development: food, calories, protein and other elements of nutrition — in short, with the provision of basic foods for masses of Third World people. Fisheries activities deal simultaneously with augmenting food supplies and with easing the poverty levels of the people who supply, process and market the product. The latter two areas, the processing and marketing, are, of course, dominated by women to a very large extent. Consequently, fisheries projects and programmes are prime avenues for meeting the needs of women in developing countries.

Moreover, the renewable nature of fisheries and other marine resources challenges the fisheries administrators to focus their attention on matters of environmental protection and sustainable development — both very high priority concerns for CIDA programming.

Those responsible for the natural resources sector, and more specifically, the fisheries and marine areas, have been engaged for the last several months here at CIDA in some very careful internal and external reviews and during these next two days they want to take a look at themselves within CIDA and within the system of Canadian and international agencies that share their concerns.

I really do feel that the fisheries sector in CIDA has taken a rather bold step forward in its willingness to conduct a broad-based, rather public examination, over these next two days.

However, if the examination is wide open, as it should be, in terms of the fisheries sector itself, it is also far-reaching in terms of CIDA as a whole. Many areas of concern to fisheries are CIDA-wide concerns, not restricted at all to fisheries alone but to the whole field of development assistance.

May I conclude my opening remarks this morning by saying that you have been convened then to provide us with your analysis, your assistance and your counsel on these questions and to participate in and examine some of the key problems of development, all with a view to coming forward with solutions which will lead us to articulate better long-term policies for the natural resources sector.

Finally, may I say from my own personal experience here in CIDA and from living in Africa and the Caribbean, and from what I have seen in the way of projects and programmes in Africa and the Caribbean, I strongly believe that fisheries activities are at the very frontier of the struggle to combat poverty and to bring about true development. It is most certainly my hope that our efforts, our joint efforts, in the fisheries and marine areas will be strengthened as a result of your work here over the next two days.

Thank you very much for inviting me to open this conference. ◆

" Canada and International Ocean Development"

Keynote Address to the Workshop by

Dr. Edgar Gold,

Associate and Member of the Board of Directors, Oceans Institute of Canada

These comments are designed to provide this workshop with some constructive criticism on the delivery of marine-related technical assistance by Canada. Having over 30 years of direct experience in international marine development as a mariner, advisor, consultant, instructor, researcher and academic, and having operated in most regions of the world, I feel that I have gained sufficient insight into this area to reflect on its developmental progress generally and the Canadian contribution specifically.

It should be understood quite clearly that Canada's position in international development is extremely high and that anything which I wish to add is simply in the interest of making a good product even better. However, as even recent internal and external examinations of CIDA and other Canadian aid agencies have shown, there are a number of aspects of Canadian aid delivery which can be improved, especially in difficult budgetary times. Furthermore, I would add that I believe that assistance, especially in the marine sector, has not received the overall attention it deserves in Canada.

The fact that the marine sector is not as well coordinated as other technical assistance sectors in Canada is not surprising. Despite Canada's three great coastlines we are not a state with a "maritime" mentality and are often seen as a nation with our backs turned to the sea, gazing inland where most of our resources, population and political interests are located. As a result, we have no merchant ships to mention, we have an aging and neglected navy, a fishery in disarray, and our offshore oil industry is simply a sideline of our overall non-living resource industry. These are simply demographic and political realities which must, inevitably, be reflected in the aid industry's marine sector.

At the same time, Canada is perceived by other states, both in the "North" and "South," to have considerable maritime expertise and there are continuous demands for assistance in this sector in terms of foreign aid. Is this really a contradiction of realities or are there reasons which underpin this perception? In fact, Canada does have considerable expertise in a number of specific areas of the marine sector. In addition, Canada has also quite successfully projected itself as a state sympathetic to the maritime aspirations of developing states. Canada's position taken at the Third U.N. Conference on the Law of the Sea, which took place in preparatory and substantial sessions between 1971 and 1982, was clearly and unequivocally behind a new and equitable era in international ocean development.

Canada's position in the Law of the Sea Conference was also supported by probably the greatest height over reached in Canadian international diplomacy. The Canadian delegation and the policy it worked with, reflected careful preparation, extraordinary negotiating ability, and an intellectual level reached by few other delegations. This is not an overstatement but simply recounts the Conference's history by someone who was there. As a result, Canada not only became a major beneficiary of the Conference but also assumed leadership positions with the developing states at a level never thought to be attainable. We made many promises, received considerable support for innovative new ideas and were thus able to exert an influence on the Conference which was certainly not commensurate with Canada's general global political position.

The result was, of course, the UN Convention on the Law of the Sea, concluded in Montego Bay, Jamaica in 1982. I am not always certain if the international development community in general, and Canadian foreign aid organizations specifically, have appreciated the significance of this international treaty. All too often it is simply seen as something of interest to lawyers and diplomats rather than as the most important international agreement undertaken by the global community since the conclusion of the Charter of the United Nations. Again, this is not overstated. The Law of the Sea Conference was probably the most important law reform movement ever undertaken, and its result, the 1982 Convention, totally readjusted all aspects of ocean use, marine resource exploration and exploitation, the protection and preservation of the marine environment, international cooperation, the transfer of marine technology, the settlement of disputes and many other issues in a more broad-based, equitable manner taking into special consideration the interests and needs of developing states.

Canada, of course, reacted to the new Law of the Sea by establishing the International Centre for Ocean Development (ICOD) which was, in Prime Minister Trudeau's words, designed to "provide some return to developing states for the many benefits Canada had derived" from the new treaty. Having been a member of the original working group which established ICOD, I can recall the very positive way this Canadian initiative was received at the Melbourne Commonwealth Conference in 1980 where it was announced. As many of us know the initiative was eventually sanitized and de-Liberalized for the purposes of a new government and, after a somewhat shaky start, the Centre has already established considerable credibility. On the other hand, Canada has very much less credibility as far as acceptance of the Law of the Sea Convention is concerned. Despite the high profile displayed by Canada during the Conference which resulted in the Convention, despite the fact that Canada is a major beneficiary of the Convention, despite the fact that we got almost everything we wanted out of the Conference, despite the fact that we have already enjoyed some of the benefits of the new law of the sea for some years — we have not so far accepted it!

The reasons for this reluctance are complex as well as quite vague. At present the new Convention has been accepted by about 45 states out of a required total of 60. Yet no significant "northern" Western state has so far accepted the new treaty. Nevertheless, I would suggest that the present Canadian reluctance, although vigorously defended by External Affairs, presents Canada with a very serious credibility gap especially vis-a-vis developing states which had seen Canada as a champion in modern ocean development with the implied expectation of Canadian leadership. Although Canada's position cannot be debated in this forum, it is, nevertheless, one which all in the international development field should be aware of as it will inevitably affect Canadian credibility in the oceans field generally.

Despite the fact that the Law of the Sea Convention is not yet in force, its overall importance for international ocean development is well established. In fact, at least 90 per cent of the treaty is non-controversial and provides the best available international directive for almost every aspect of ocean use and ocean resource development. In addition, the

treaty is also considered to be extremely important in terms of providing a framework designed for protecting the marine environment. It can be expected that the World Environment Conference of 1992 will specifically focus on the marine sector. However, the Conference will also firmly link environment and development and thus the delivery of related development assistance will undergo scrutiny from quite a different perspective.

As indicated already, Canadian development assistance in the oceans sector has not so far been very much influenced by the new law of the sea. Although ICOD is specifically tasked to do this, it is too early to assess if this has been successful. In general, Canadian oceans development assistance has been heavily concentrated in the fisheries sector. Obviously, technical assistance related to a food-production sector must always be given very high priority. Furthermore, given the fact that Canada has considerable expertise in this area, linking it to international development is quite natural. At the same time, I am wondering if this concentration has not been, at least to some extent, at the expense of other parts of the marine sector. I would even go as far as to say that there has never been a very satisfactory definition

This is emphasized by CIDA statements such as are contained in the CIDA "Fisheries Sector Corporate Evaluation" and the "CIDA Fisheries Strategy" paper of the "marine sector" in Canadian foreign aid terms. Elsewhere today, the marine sector is defined very broadly and includes all marine industries, i.e. fishing, oil and gas, mining, shipping, coastal tourism, as well as uses which impact, either positively or negatively, on the marine environment, i.e. the marine industries, coastal zone development, marine parks, aquaculture, etc. In other words, this is "hydrospace" in its broadest definition. It would seem to me that Canada, in order to deliver the best possible technical assistance in the oceans area, must be comfortable with this broad definition. This is most essential as assistance in any one area has inevitable impacts on others. Many fisheries projects have simply been developed in isolation from everything else — to use one example.

Fisheries development presents, of course, a very attractive proposition for any aid organization. It is tangible in every respect, the results are measurable, and the Canadian industrial sector can obtain handsome benefits at the same time. Recipient states like it also as the fisheries and coastal community present a political sector which no state can afford to ignore. Other ocean industries and uses are less tangible and — I will say it — are less fashionable! This is really quite a shame as Canadian expertise is quite considerable in other marine areas also. I would even add that in some of the other areas we are quite unique compared to fisheries where we "compete" with an other states' aid organizations as well as with the interests of the FAO. Although IDRC, PCIAC and, to some extent, ICOD have attempted to look at other areas of the marine sector, Canada is still generally perceived as the major player in international fisheries assistance. I am not stating this in any negative way. Far from it! What I am saying is that even the best fisheries project would benefit from a broader understanding of the whole marine sector, and bad fisheries projects would not even get out of the application stage if viewed this way.

It is, of course, very difficult to ascertain the true needs of developing states and the relevance of Canadian aid. This is something which most of you in this room are heavily occupied with from time to time. However, there are very good lessons to be drawn from past activities and CIDA and IDRC have, certainly, a very well-established institutional memory at this stage. However, there is still considerable reluctance for aid organizations to be pro-active. There is still the feeling that "we can't tell developing states what they need — we cannot be patronizing!" Yet I would say that, in the marine sector particularly, there must be more actual project development by aid organizations before recipients make requests. The new law of the sea makes this much easier as it prescribes the overall global, regional and national marine policy which should be in place to maximize ocean development benefits. Accordingly, a development organization could ascertain where exactly a marine projects fits into a state's national ocean development strategy before assistance is given. If it does not, then the project should simply not be funded. Furthermore, and this is a major problem, if there is no ascertainable ocean development strategy, the success of the project may also be in grave doubt.

In this connection it is my view that Canada could do much more in assisting states and responsible global and regional agencies to develop viable ocean development strategies and policies. The fact that Canada itself has so far not been very successful in developing its own ocean policy should not deter us at all! ICOD was almost exclusively set up to develop this sector and has done a very good job so far with relatively modest resources through training and direct assistance in designated geographic areas. Yet even ICOD is far too heavily fisheries-oriented at times and the Centre's policy to concentrate on neglected geographic areas, of course, leaves large areas of the globe without assistance. IDRC has, surprisingly, never been very interested in oceans. Way back during the period 1973-5, when I was an IDRC-funded Research Associate, I made a number of attempts to interest the Centre in the area, but without success. Instead IDRC concentrated its marine research development assistance in fisheries, particularly aquaculture. There is one exception, involving IDRC funding for a major oceans policy project in SE Asia, which was, however, very much an exception to general IDRC policy. PCIAC has done considerable work in assisting developing states to gain access to oil and gas resources. Nevertheless, with one or two exceptions the Corporation concentrates on direct, hands-on assistance rather than developing the policy framework within which this assistance is to fit.

To any outsider knowledgeable in Canadian international ocean development assistance, there appears to be a noticeable lack of coordination between the four principal aid organizations: CIDA, IDRC, PCIAC and ICOD. Of course, they are all very different agencies with different policies, budgets and interests. However, that still does not provide sufficient reason for the lack of relatively basic communications. I would go further and suggest that assistance projects, in the marine sector especially, could be greatly improved if there were a lot more coordination. However, I must concede that I do not have any ready solutions as to how this could be done. CIDA, with its enormous budget and complicated bureaucratic structure, has great difficulties coping with its own programmes let alone coordinating with others. As such, many CIDA marine sector

programmes are often simply handed over to, hopefully competent, consultants for implementation, with CIDA maintaining limited control. IDRC is a more hands-on agency which is fortunate in having a fairly expert staff which is often very directly involved in the progress of the research development project funded. Furthermore, IDRC prides itself in its independence from overall Canadian government political interests. PCIAC acts like a large oil company — i.e. most projects are implemented by carefully chosen consulting groups. ICOD is really a combination of all three, but appears to have had a number of "growing pains" difficulties in

Sometimes projects are also implemented by other federal government agencies — at times with considerable success. For example, the Transport Canada Maritime Training Programme in the Caribbean, funded by CIDA, has so far trained over 700 coastguard and police personnel in the region's ocean enforcement sector becoming established. Although this agency has been given extremely wide-ranging terms of reference, it often seems to concentrate too much effort on project management and not enough on project generation.

There is no question that the "oceans-related" dollars spent by all four Canadian agencies are considerable. However, no actual record of this expenditure is probably available. If it were, it would undoubtedly establish Canada as a major funder in the overall oceans sector. Yet, as already indicated, there appears to be no *real* coordinating mechanism between these agencies. Such a mechanism would require the removal of certain institutional constraints but would also greatly assist the overall delivery of aid projects in the marine and environmental sector. Furthermore, such coordination would bring Canada into line with the approaches undertaken by other states' aid organizations, i.e. SIDA, NORAID, German Aid, ODA, etc. However, the most important point is that the marine and environmental sector would directly benefit from such better coordinated assistance which would permit the special expertise and interests of each Canadian agency to be brought to bear. I would go further and say that the needs of developing states in the marine sector of tomorrow cannot be served properly without better coordinated assistance which combines policy development assistance, human resource training, information systems development, research assistance, technical assistance, project management and project assessment into one cohesive project unit.

I cannot offer specific suggestions as to how this type of coordination might be developed. There is ample bureaucratic and administrative expertise in the room to do this. However, I suggest that the mechanism should be relatively simple as another bureaucratic level would destroy the very purpose of such a mechanism. However, there may well be internal difficulties in the various agencies concerned. In particular, CIDA's continuing commitment to the bilateral system may cause some problems. However, even these can be overcome. For example, an application for a basic fisheries assistance project should require questions to be answered which would involve at least ICOD, IDRC and, of course, CIDA as the major funder. If a coordinating mechanism would exist, the series of questions involving the applicant state's/region's positions on: actual food need, sustainable development, environmental impact of the project, coastal commu-

nity poverty, technical administrative/regulatory/industrial infrastructure, project sustainability, etc. would very quickly reveal that input from the specialized expertise available through IDRC and ICOD would benefit the project. At that stage, all three agencies should simply put the project together with, of course, suitable and, if necessary, directed input from the applicant state. My example is even more appropriate if more than one state is involved in the application.

At this particular stage, Canadian foreign aid has developed into a major "industry" which employs a very large governmental sector and involves a significant part of the Canadian business and consulting sector. Although this combination appears to work quite well, despite the periodic complaints for politically motivated decision-making, it is insufficient for delivering the best possible aid in the marine and environmental sector. This is due to the fact that this sector requires a much broader combination of scientific, technical, industrial, administrative and regulatory responses than most other sectors. However, certain Canadian capabilities in this area have been underutilized or ignored altogether by Canadian aid organizations. Although I concede that I am somewhat prejudiced, I am particularly concerned that the very considerable capabilities of Canadian universities and related research institutions belong in this underutilized category. This is, of course, in part due to the administrative mechanisms of Canadian aid organizations which, with the possible exception of IDRC, are simply not designed to work very well with universities and research institutions. These are, instead, relegated to underfunded sectors of CIDA where, nevertheless, good value for money spent is generally provided. However, when CIDA is willing to take a chance, there are notable exceptions. One of these is the EMDI project, carried out by Dalhousie University's School for Resource and Environmental Studies (SRES) which, for the past decade, has basically transformed Indonesia's environmental consciousness.

In terms of the marine and environmental sector, I would state quite categorically that no Canadian aid agency can today proceed without the type of science/policy/research component which can only be provided by Canadian universities, research institutions and certain non-governmental organizations. This is not overstated. The new law of the sea and the entry into the most intense environmental decade in global history will ensure that every project, large or small, will be scrutinized for its contribution to sustainable development. If the sea is seen as the very cradle of life and its close link to the human environment is accepted, then anything which affects this sector must be carefully assessed. Thus a promising fisheries project may be extremely detrimental to the coastal zone, a viable oil and gas project may spell possible disaster for a fishing community, a new container port or oil transfer terminal may have a negative environmental impact, a promising aquaculture project may adversely affect coastal tourism, and so on. In other words, projects can no longer be delivered in the simple one-shot, turn-key way as often in the past ***even if the donee states want it like that!*** Canada, like all states, has and is undertaking a very radical re-assessment of its environmental obligations, and any project which would not take such obligations into consideration is not only unacceptable, but will likely be illegal in terms of international environmental law.

Accordingly, my plea to you encompasses three areas — all interlinked. Firstly, Canadian aid agencies must see the marine sector in a much more unitary, broad-based way. The marine sector, and the oceans industries which are directly related to it, has a very considerable impact on almost all other sectors. Accordingly, marine sector projects must effectively recognize this linkage. Secondly, Canadian aid agencies must develop some sort of coordinating mechanism in order to provide better linkages between their various interests and expertise for projects in the marine and environmental sector. Finally, the marine and environmental sector requires that Canadian aid agencies utilize Canadian universities, research centres and certain non-governmental organizations more in order to provide a more scientific/policy-oriented base for functional projects.

Meetings such as this workshop have probably long-term significance far beyond planned expectations as they provide opportunities for some new and innovative directions as well as a way to raise ocean consciousness in the Canadian development assistance sector. Hopefully, there will be further workshops to focus, perhaps more sharply, on how the marine and environmental sector can better serve in terms of international development. Canada can clearly do more and better in this area. ◆

Dinner Address by
Elisabeth Mann Borgese,
Chairman, International Ocean Institute

We have had very useful discussions on the importance of fisheries in developing countries and what we, as Canadians, can do to assist in improving them, to enhance the quantity and quality of available food to the people in the developing countries; to increase employment possibilities — artisanal fishery, we know, is a very labour-intensive activity. Fishing has become an important source of foreign exchange earning — and could we augment this, for the benefit of the developing countries? Within the wider context of national economic development, the fishing industry is even more important than might appear at first blush, if we give due consideration to the backward and forward linkages to other industries directly or indirectly affected by the fishing industry: ship building, port development, fishing gear manufacture, tin mining, manufacture of cans and tools, processing, refrigeration, distribution, sales as well as another slew of industries linked to fish farming, aquaculture and mariculture of various types. This whole sector of national development is also one in which the role of women is obviously important and can be further enhanced — with spin-off effects in other sectors — especially with the expansion of aquaculture. Women have rarely been hunters: they have been of crucial importance in the development of agriculture. Women are rarely fishermen: they may be of crucial importance in the development of aquaculture.

This evening, however, we want to set this whole picture into a broader framework. I want to give you a little sales talk about the importance of the oceans as a whole, the multiplicity of human activities related to the oceans, and their impact on fisheries, for as we know, and as enshrined in the Preamble to the United Nations Convention on the Law of the Sea, the problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole. Trying to anticipate some of the major trends in ocean development as whole, we may get a better sense of direction as to where fisheries are going and how we can make the most of them.

This obviously is a huge subject, and we cannot do more than just cover a few salient points.

The marine sector of the economy is a growth sector. Globally it is growing faster than the world economy as a whole. This includes, as we all know, fisheries and aquaculture; the production of offshore hydrocarbons (with an important shift from oil to gas, in recent years and in the foreseeable future): by far the greater proportion of known and unknown reserves are under the oceans, not on land; and any increase in production is expected to come from the marine sector; shipping and sea-borne trade: an enormous growth sector, with its linkages to port development, land and air transportation, the energy sector; marine tourism and recreation; that too, an enormous growth industry.

These are the big items today; tomorrow you will have to add: non-fuel mineral exploration and exploitation, not only nearshore, but in the deep seabed; and renewable energy production directly from the ocean's tides, waves, currents, temperature and salinity gradients.

Do not doubt: it is going to happen, for the simple reason that anything that can be done on land or at sea is going to shift from land to sea, for two very rational, fundamental reasons: first, lack of space on land and competing land uses, while population pressures are still rising; secondly, with advancing technologies, it is going to be cheaper to produce at sea than on land. There are large savings on infrastructure and on transportation.

The penetration of the oceans by the industrial revolution has only begun, and it will not stop. And there are a number of peculiar aspects to it.

First of all, it is part of a new phase of the industrial revolution, the so-called Third Industrial Revolution, based on new, high technologies such as micro-electronics, robotics, automation, new materials, genetic engineering and space technology: technologies which are science-based, information- and knowledge-based, requiring a high level of development of human resources; not labour-intensive; not resource–intensive. This has given rise to the so-called services economy, causing all sorts of displacements within the economies of the industrialized countries and gravely affecting relations between industrialized and non-industrialized parts of the world.

The development of marine technology and the intensification and diversification of ocean industries must be seen in this broader context and it is indeed a dramatic spectacle.

The fishing industry has been transformed by space technology, satellite- generated data management, electronic charting, echo sounders and sonar, hydro-acoustic equipment for fish finding, fish-aggregating devices for concentrating the "harvest," new materials and computerized and automated gear selection and application — and mechanized processing at sea in huge factory ships, with bulk storage in chilled water tanks, and freezing and packaging on board. As one commercially fi a onslaught of industrialized hunting, aquaculture, the husbanding of aquatic animals and the cultivating of aquatic plants, is beginning to overtake hunting and gathering from the wild. Aquaculture is carÚied out in sea water, fresh water and brackish water, in ponds, rivers, lakes, reservoirs, canals, raceways, lagunas, enclosed seas or even in the open oceans, as well as in totally controlled, artificial environments, like greenhouses or tanks. Aquacultu¯x already generates 15 per cent of global fish and seaweed production, and this percentage is rapidly increasing, as global aquaculture is growing at about 6 per cent per annum, doubling in less than 12 years, before the end of the century. Aquaculture engineering — aquaculture technology, from pond construction and control of the environment to artificial spawning, the rearing of larvae economical fee production— is a new branch of high technology, affected increasingly by the dramatic developments in genetic engineering and bio-industrial processes. The potential is staggering, not only for increased food production, especially in regions where starvation is rampant, but also for pollution control, the pharmaceutical industry and other industrial processes.

Environmental deterioration is an important factor inhibiting the full realization of the aquaculture potential. Oceanography is contributing to the alleviation of this problem. The ecosystems of aquaculture facilities, the composition of microbial populations in the

pond, ranging from bacteria to protozoa, and the succession of populations accompanying the changing environmental conditions, have been studied in various types of aquaculture facilities. Some species of bacteria and protozoa were found to have the ability of keeping or actually restoring the desirable water quality of ponds.

Many marine micro-organisms produce biologically active substances: enzymes, enzyme inhibitors, and compounds having antibiotic, antitumor, antileukemic and other pharmacological qualities. The isolation of strains of bacteria capable of determined biological activities, and genetic engineering to enhance these capabilities, is going to be of great importance, not only for the pharmaceutical industry but for a number of other industries as well: replacing chemical and mechanical with biological processes, e.g., for the clean-up of oil spills or the extraction of metals from ores through bacterial systems. The Mediterranean Blue Plan, compiled by the United Nations Environment Programme over the past ten years, envisages a future bio-steel industry that could be developed based on bacteria and solar energy. A "uranium farm," rather than a "uranium mine," is another novel concept based on the interdisciplinary nature of contemporary marine science. A "uranium farm" — or for that matter, and why not?, a gold or silver farm — is one where the precious metal is concentrated by micro organisms from the sea-water.

The shipping industry has been revolutionized by new materials, computerized ship design, automated construction, satellite-linked navigational aids and containerization and unitization, leading to multi-model, global, door-to-door services. This has transformed not only the shipping industry as such but also the development and management, even the function and role, of ports and harbors which have become nodal points in a global transport system, employing the most sophisticated computerized technologies. Floating jetties, constructed of new materials, is another area of research and development in harbor construction. These developments have to be monitored: their environmental impact, both seaward and landward, has to be analyzed. It is here, where land and sea meet and interact, that by far the largest part of the world's human population now tends to congregate: about 80 per cent now live within 60 miles from the sea.

All life, as we now know, originated in the oceans, and fanned out over the earth from there. Many returned: bony fish, sea birds, sea mammals. It appears as though humans are returning: we see them approaching from all sides and, at this stage, halting in the coastal zone.

New types of high-speed hovercraft, like France's ADOC-12, riding on air cushions, are in the making. Industrial submersibles and underwater multi-service robots, like France's SAGA 1 and ELIT, will intensify and accelerate deep-sea exploration and exploitation. The offshore oil industry has developed exploration systems involving seismic, acoustic and optical instrumentation combined with data computerization that has increased its precision by a factor of several orders of magnitude, reducing the need for experimental drilling. Passing through the design of a series of exotic platforms of increasing sophistication, it appears to be heading in the direction of sub-sea completion systems, making it virtually possible to explore and exploit hydrocarbons at any depth and in any climate.

The development of offshore oil exploration and production technology is having spin-off effects on the development of deep-sea mining technology which is still in an experimental stage and dependent on research and development in new materials, lasers, robotics, micro-electronics, information technology and data handling, seismic, acoustic and optical technology, satellite-borne navigational aids and, probably, even bio-industrial processes for the processing of the minerals.

Deep-sea exploration technologies are, typically, "dual-purpose technologies," They enhance the peaceful uses of the oceans, the discovery or sea-mounts and submarine geysers and volcanoes, of chimneys and "thermal vents," and the strange colonies of unearthly living beings inhabiting these regions. They are of fundamental importance also in the pursuit of military purposes, such as submarine and anti-submarine warfare. The technology that precisely locates potato-sized nodules on the bottom of the sea and at a depth of 5,000 meters, will also locate and identify hostile submarines. The study of currents, temperatures, densities, magnetism and the submarine propagation of acoustic waves is basic for marine activities in peace as well as in war. The oceans have become the repository of about thirty per cent of the world's nuclear arsenal with first- and second-strike capacity: a horrendous threat to peace, to economic development and to the integrity of the marine environment.

Now try to envisage artisanal fisheries in this broader context and ask yourself how this vision might influence long-term development cooperation policy.

I am afraid what we all are seeing is rather staggering. The writing on the wall clearly is: artisanal fisheries, vitally important though they are today, will be gone tomorrow — crushed, not by foreign, mechanized, industrialized fishing enterprises, but by the developing countries themselves, by their own often indiscriminate acquisition of production-enhancing ships and gear, by the sprawling urbanization of their coast lines and by the development of competing sea uses.

The plight of the artisanal fisherman, in Malaysia and in other Asian countries, is already pitiful, and immediate, short-term assistance is absolutely necessary. But let us not deceive ourselves: this assistance is of humanitarian, not of long-term economic, benefit to the developing country. What we are doing too often is — as the Secretary General of UNCTAD once put it — propping up a dying economy rather than building a new one. In the long term, the artisanal fisherman will have to be shifted to other jobs; most likely he will be transformed into a fish farmer.

Development cooperation must be a judicious combination of reacting and proacting, that is, of responding to needs and of fostering innovation, not by telling developing countries what is good for them, but by policy research, self-probing at home — as we are doing in this seminar, encouraging and assisting policy research in and by the developing countries themselves, and, if possible, joint policy research.

The second point I want to make about the peculiarities of working in the ocean environment is this. Today's ocean is a resource: the greatest we have on this planet: a resource of food and fiber and energy and minerals and metals. Today's ocean is environment: a crucially important part of the human environment, determining, to a large extent, human health and wellbeing, the climate in which we live, the air we breathe.

The close association between resource and environment — or even the identity (water is both resource and environment) — has some interesting implications. It is, in fact, far more difficult in ocean economics, if it is possible at all, to "externalize" environmental costs, and thus to create a dichotomy between "environment" and "development," as we have done on land, and we are paying the price for it now. Any such dichotomy, projected from a terrestrially based perspective, is very short-lived in the ocean environment.

"The problems of ocean space are closely interrelated and need to be considered as a whole," says the Preamble to the United Nations Convention on the Law of the Sea. This recognition, historically, induced the delegates to the Third United Nations Conference to the Law of the Sea to adopt a "package-deal" approach to negotiations, i.e., no decision on any sector was to be considered as final until all sectors had been examined and the whole "package" could be adopted in one piece. This, in turn led the Conference to deal with environment and development in conjunction, in one legal instrument, and it is thus that the United Nations Convention on the Law of the Sea is the first instrument of international law that provides a synthesis between environment and development: a historic fact that Brazil 92 should not lose sight of.

"Sustainable development," an elusive, if not contradictory concept that baffles terrestrial economists, has long been at home in the economics of the seas and oceans. Formulas developed to calculate "optimum sustainable yield" have been known for half a century or even longer, and the complex models, developed by fisheries economics, factoring biological, population-dynamic, hydrological, chemical and meteorological, together with economic, social and monetary aspects, into their equations, anticipate current trends in terrestrial economics. If "sustainable development" is to be realized, the basis of economic theory will indeed have to be broadened. Economics must become an interdisciplinary science, and this poses an equal challenge to free-market and centrally planned economies. They both must transcend themselves, towards a possible point of convergence.

It is the economics of the oceans that may offer a key to new solutions.

Thus the ocean medium generates human reactions that are different from those generated on land. On land, things appear to be fixed and static. This encourages the formation of concepts like "boundaries," "sovereignty" and "ownership." As the industrial revolution penetrated into the oceans, mankind tried to transfer these rigid concepts into the new medium, but with limited success. They had to be transcended. They transformed themselves in a medium where everything flows and everything interacts with everything else, boundaries blur and vacillate, sovereignty becomes functional and "ownership" is superseded by the new concept of the common heritage of mankind.

First embodied in the United Nations Convention on the Law of the Sea, these new concepts will necessarily feed back on our terrestrial systems; for land and sea are part of one single system, and if you change part of it, you are changing the whole.

This brings me to my third and last point, about the peculiarities of working in the ocean environment.

Working in the ocean environment, we are fortunate, and we are not taking enough advantage of our good fortune.

We have, in the United Nations Convention on the Law of the Sea, the most advanced international legal instrument devised thus far by the international community for enhancing sustainable development, for creating new forms of private/public international cooperation in science and technology development, for strengthening peace and security through regional cooperation and through the peaceful settlement of disputes. While the Convention, obviously, is not perfect, more process than product, it has the following unique positive features.

First, the Convention contains the first comprehensive, binding, enforceable international environmental law. This is necessarily generic: it is a framework that needs to be filled, at regional and national levels: but it is there, for us to build on.

Second, the Convention deals with environment in the context of development: development of natural, living and nonliving, resources; development of human resources; development of marine science and technology. The provisions are clear, but, again, they need to be translated into institutional as well as economic and financial terms at global, regional, and national levels.

Third, the Convention deals with the advancement of peace and security, by reserving the High Seas — including the Economic Zones — as well as marine scientific research for peaceful purposes and the international seabed and its resources "for exclusively peaceful purposes"— a great and novel concept which needs to be interpreted and developed in legal and institutional terms.

Fourth, the Convention combines, in a most creative and original way, developmental, environmental, and peace-enhancing aspects in the concept of the Common Heritage of Mankind, which cannot be "owned" or appropriated by anybody; which must be developed equitably, for the benefit of mankind as a whole, regardless of the economic or technological stage of development of a country; which must be conserved for future generations; and which must be reserved for exclusively peaceful purposes. — a concept which indeed contains the seed of a new economic order, of a new economic philosophy, of a new relationship among people and between people and nature.

Fifth, the Convention goes so far as to try to embody this novel concept of the common heritage of mankind in an institutional framework, and while this, quite naturally, is not

yet altogether successful, the "Prep.Com." has now succeeded in putting into place what may turn out to be a universally acceptable interim regime, not yet for the commercial exploitation of the common heritage of mankind — the mineral resources of the international seabed area — but for exploration, the development of human resources and technology development.

Sixth, the Convention has peacefully achieved the most important redistribution and reorganization of ocean space ever attained in history.

Seventh, the Convention has replaced a system of ***laissez faire*** in the oceans with a system of management through a combination and interaction of national, regional and international institutions which now must be more fully developed.

Eighth, the Convention is based on the recognition that "the problems of ocean space are closely interlinked and need to be considered as a whole," a simple statement fraught with the most complex institutional implications which we now have to spell out.

Ninth, the Convention fosters the concept of regional cooperation which, in a number of instances, it makes mandatory, to the point some experts have seen in it the origin of an emerging new international law of cooperation.

Tenth, the Convention contains the first comprehensive, flexible but binding system for the peaceful settlement of disputes: a break-through in international law which, eventually, might well be taken over by the United Nations system as a whole.

The international community should make it its goal to have this Convention solidly in place, to have it ratified and in force by 1992 and before embarking on the next ambitious global undertaking, UNCED, which stands to benefit so much from this Convention and cannot really rationally do without it.

As we all know, Canada has played a leading role in the making of this Convention since 1982; however, it has abdicated this leadership role. Could we not resume it now, in this new context? Could we resume it by moving more energetically towards ratification — perhaps in concert with the Nordic countries with whom we share many interests, particularly in the sector of development cooperation? What a signal of solidarity with the developing countries this would be! In all our development cooperation efforts in the marine sector, we are trying to assist developing countries to fully benefit from the new order established by the Convention — which, at the same time we appear to be repudiating by non-ratification! It is a position that lacks credibility. Could we not re-establish this credibility — and at the same time enable Canada itself to fully reap the benefits of this Convention in which we have invested so much effort, crowned with so much success?

I think every one of us here can contribute something to the building of a constituency in Canada in favour of prompt ratification of this Convention.

I want to leave you with that thought. ◆

Address to Plenary Session by

Mr. Gordon Slade,
Vice President, Newfoundland, Atlantic Canada Opportunities Agencies,
St. John's, Newfoundland

Mr. Chairman - Ladies and Gentlemen

Having origins and a life work rooted in a province whose society and economy are founded in its fisheries resource, I count it as a privilege to speak to a group of distinguished Canadians who have been charged with the task of looking at Canada's role in international fisheries activities through the window of the official development assistance programme.

Having reviewed the themes and issues which have been outlined for your consideration, I am struck by the scope and complexity of the work which lies before you.

There is a danger when dealing with a complex task of reducing the issues to abstractions and becoming more concerned with process than with substance. I would urge you, therefore, to keep your discussion rooted in reality, by dwelling on the complexities of fisheries in the field, and of the structures that are in place to aid and administer them. In fact, I am sure that having grouped together the multi-faceted talents in this room, we will all be very disappointed if the workshop doesn't given CIDA concrete directions on new priorities for its fisheries interventions and new mechanisms to meet these objectives.

Perhaps we might consider three realities which should remain as contextual background to the discussions which follow. Let us recognize:

- the biological resource reality;
- the human and social reality; and
- the reality of the global dynamic.

In terms of the biological resource reality, the world harvest of finfish and shell fish has increased from approximately 60 million metric tonnes in the early 1970s to an anticipated 100 million metric tonnes in the current year. Clearly, an increase of this magnitude in harvesting levels cannot be undertaken without placing severe pressure on fish stocks worldwide.

The state of world fisheries is reviewed by FAO every two years. For many stocks, there is very little information, and in consequence, the state of the resource is largely unknown. Most recent FAO data reveal that of the 186 stock groups for which information was available, 10 were under-exploited, 43 were moderately exploited, 83 were fully-exploited and 44 were over-exploited. If this is representative of the many stocks for which we have no data, it is reasonable to conclude that approximately 25 per cent of the world fish stocks are over-exploited. And exploitation is but one of the pressures on fish stocks. Others are generated by the actions, and their outcomes, of other marine and land-based economic activities that impact on living marine resources in both oceanic and continental waters. Stresses will continue to increase.

FAO estimates that by the year 2000, the demand for fish products will increase by 22.5 million tonnes from developing countries, and about 6 million tonnes from developed countries.

As demands increase, our thoughts turn to other means of production, notably mariculture and aquaculture. Here, we face a different reality. For example, with aquaculture, we straddle the boundaries between fisheries and agriculture. Consequently, production demands administrative and management techniques that differ from those used in conventional fisheries.

Returning to the latter for a moment, the reality is that we are frequently exploiting a potentially renewable resource at what are clearly unsustainable levels within a climate of expanding demand. This reality should cause us to reflect deeply on our definition of "fisheries development" and our expectation of what fisheries development may yield.

Undoubtedly, we shall do so in this workshop, which is a living model of a broad spectrum of experts cooperating cross-sectorially within and between agencies.

Let us consider for a moment the human and social reality. Estimates indicate a population of approximately 12 million artisanal fisherman worldwide, with a further 500,000 being employed in industrial fisheries. Assuming that two to three shore-based workers are employed in processing, marketing and distribution, we can conclude that some 30 million workers and their families derive employment or feed themselves from the fisheries sector.

Who are these workers? I ask you to take your thoughts out of this room. At this moment, a fleet of several hundred ***urus*** - the dugout outrigger canoes of Sri Lanka - are probably out harvesting some 30 to 40 miles offshore in the Indian Ocean.

A similar story is repeated where the Yemeni Desert borders the Gulf of Aden and fishermen in tiny ***sambuks*** harvest handfuls of small pelagics off the Maldives, where Dhoni fishermen daily scan the skies for the frigate bird to lead them to schools of surface-swimming tuna and the hope of 20 to 30 minutes of frenetic fishing activity with pole and line.

Similarly, in countless locations, the sun never sets on these veritable hunters who chase their quarries in small boats on continental water bodies, or in inshore oceanic waters. In the latter case, the small-scale producers often compete with industrial producers, sometimes violently.

The human condition of the small-scale producers demands continued appraisal and reappraisal. Author after author has called for increases in socio-economic studies. But, while we study and debate, so many artisanal fishermen worldwide struggle daily with the cycles of the sea while living at the fringe of physical and economic survival.

As you continue to let your thoughts roam outside this room, you watch women in West Africa standing at smoking racks, inhaling smoke during the long hours they work away processing the catches, while in the West Indies you see women spending good parts of their day travelling to markets to sell recently landed fish. In both areas, and in the world over, these same women carry out all other family duties, over and above their tasks in fisheries.

Aid to fisheries impacts directly on women all over the LDCs. Much probing is yet to be done to understand the positive and negative effects of such impact. Such matters should receive vigorous review in the workshop.

So when formulating your project and plans for the future, I urge you to spend time at sea with the fishermen and to stand with the women while they inhale smoke, carry fish to, and sell it in, markets, and then, continue on with them as they complete their family chores, and never let the straitjacket of "process" obscure the human reality and purpose of your work.

To illustrate the third reality, that of global change, I might quote the words of Sir Solly Suckerman, a former advisor to the British government:

"We live in a period of uncontrolled and accelerated change, an age in which technology has raced ahead and in which hallowed social values have tumbled... we live in an age of paradox: an age in which the politician has been straining after the scientists and technologists, and in which the latter have been trying to understand the social consequences of the innovations to which their work has led. The world is clearly living through a period in which the aims of politics and the outcome of scientific endeavour appear to clash."

This thought has become a truism of our times and applies to all the activities of human kind.

As part of your work, you will be taking a retrospective look at Canada's previous development assistance experience in the fisheries sector. While historical experience can clearly be instructive, we should recognize the global dynamic and commit ourselves to the pursuit of the creative, rather than merely attempting to plug the leaks in the dyke of history.

However, we should mobilize the lessons of history to aid us in our efforts, and concentrate on new and better ways to make worldwide lessons available to decision makers.

In the course of our examination of the global dynamic, we should not shy away from suggesting required changes in the internal structures of the organizations that administer Canada's aid. Perhaps the very label of Fisheries Sector requires review.

You will have learned from the introduction that during my professional career, I have worked in the areas of policy, development planning and investment support to industry. These elements are all inherent in the purpose of this assembly and perhaps I might take a moment to speak to your deliberations from each of these perspectives.

The conclusions of your work are expected to provide guidance to CIDA in the formulation of policy relating to Canada's development assistance in the fisheries sector. The determination of policy is an exercise which requires both creativity and discipline, creativity in the conceptualization of solutions to problems, and discipline in their execution. Policy development should address objectives, resources and constraints.

In establishing objectives for work in the fisheries sector, the essential framework is contained within Canada's official development assistance charter and the associated listing of development principles and priorities. You may wish to query the latter, but they would suggest a clear focus on the provision of assistance to those engaged in marine fishing, mariculture or aquaculture at the artisanal level, rather than the industrial level. The articulation and prioritizing of the objectives within this framework is the task of your workshop.

In terms of development assistance resources and constraints, it is well to recognize that Canada is currently a relatively small intervenor in the fisheries sector. If this is the case, those interventions should surely be focused and strategic. If resources are limited and the objectives strategic, then the interventions should be selective.

However, intervention hinges on the Canadian capacity, in terms of institutions, firms and personnel, to participate in all aspects of fisheries activities in the Third World. The question must be raised as to whether or not Canada's contribution could be increased. The answer rests in part on a full inventory of all aspects of Canada's capacity, a task that remains to be done. You might consider your task to be one of identifying the full range of characteristics and parameters on which to base the selection of ODA fisheries sector interventions.

Moving to the perspective of the development planner, those of you who have studied fisheries planning will recognize the imperative of attempting to maintain an equilibrium between the conflicting demands of production vs. conservation vs. distribution. The questions and issues in this equation are both fascinating and endless. For example, if the objective of increasing individual fishermen's productivity is pursued, will ending open access help to increase fish production and what will be the impact on the resource? If the conservation goal is pursued by limiting fishing technology and ending open access, what will be the impact on fishing community incomes and rural nutrition? If distribution goals in terms of raising fishermen's income and improving rural nutrition are pursued through increased production, what will be the impact on producer prices and on the sustainability of resource exploitation levels?

While these questions must be addressed within the context of each national fishery, it is quite apparent that political and economic pressures have tilted the equilibrium strongly

towards the production corner of the triangle in even the best regulated of fisheries, including Canada.

The pursuit of conservation and distribution goals is fully consistent with the ODA goals of sustainable development, alleviating poverty first, and promoting food security. I would suggest, therefore, that in considering the development interventions you recommend, you might choose to focus the energies of your thought on the dimensions of conservation and distribution. Recognizing the limits to production, you might also choose to address the questions of strategies which would lead to maximizing the nutritive and economic returns from the landings for the benefit of the adjacent fishing communities, while minimizing post-harvest losses.

Finally, let me move to the role of one responsible for recommending investment support. There are self-evident parallels between my role in ACOA and those of you who recommend investments in support of lesser developed societies and economies through the national development assistance programme. Where do we make our investment for maximum effect and sustainability? If we become a part of the national welfare system or the global welfare system, we have failed in our mission.

The roots of physical poverty lie in part in poverty of thought. What we should be looking for in terms of making our investment is investing in ideas, in energy, in courage and in vision. We should be looking for winners and their success should breed other successes.

I would suggest to you that these characteristics are more commonly found in the private sector than within public sector bureaucracies. If this is truly the case, ways must be found to embrace the private sectors of those countries in which we invest more directly into our development assistance activities, which overseas means individual small-scale entrepreneurs in the majority of cases.

These remarks are not intended to imply an indictment of public sector agencies, but to suggest that the days of perpetuation of the societal monoliths of public sector, private sector and institutional sector are over. We need to find ways to engage the energies and experiences of each sector in a truly cooperative manner.

However, we must recognize that the three sectors are not uniformly developed in LDCs where they present some major differences with their counterparts in the industrial world.

An interesting example of this approach is the ACOA support for the Canadian Centre for International Fisheries Training and Development in St. John's. This activity centre, based at the Marine Institute, functions as a coordinating agency to mobilize the various elements of marine expertise from the private sector, the public sector and from within the academic institutions in undertaking human resource development work, providing technical assistance and implementing fisheries development projects on a worldwide basis. The centre could be a model for other locations in Canada.

The outline of themes and issues for this workshop, as well as the focus of my remarks, relate primarily to the fisheries exploitation dimension of living marine resources utilization.

On several occasions this morning, I have mentioned the links between fisheries and other sectors. I am sure we all recognize the dangers inherent in an unidimensional or unisectored approach to oceans utilization, and that the traditional institutional fisheries collective activities affect the entire marine environment and those who use it. This fact should remain as a context for the discussions which follow, and clearly points to the imperative of a strong coordinating mechanism between all of the official development assistance instruments, within and between organizations that are working in the living marine development sector.

As a final observation, I note that workshop participants will be assigned to groups who will address one of the six principal themes. While the programme provides for presentations from the rapporteurs assigned to each group, there will be little opportunity to synthesize or analyze the output. It would be my hope that any preliminary analysis and articulation of policy recommendations would be circulated to this group for comment and review before any implementation strategies are considered.

I thank you for the opportunity to speak to you this morning and urge you to engage your minds to the task while always wearing the shoes of the fisherman. ◆

◆ APPENDIX III

List of Participants by Discussion Theme

Theme 1: *LDC Needs and Relevance for Canadian Assistance in Fisheries Within Greater Living Resources Systems*

Chair: *Dr. Norman Wilimovsky, Resource Ecology, University of British Columbia, Vancouver, B.C.*

Rapporteur: *Dr. W.H. Allsopp, Small World Fishery Consultants North Vancouver, B.C.*

ANDERSON, Don, Woods Hole Oceanographic Institute Woods Hole, Massachusetts, USA

BAYNES, Ron, President, Baynes Communications, Nepean, Ontario

BRADY, Phil, Program Analyst, Policy and Planning, Professional Services Branch, CIDA

CAMPBELL, Chris, Marine Institute, St. John's, Newfoundland

CARRUTHERS, Jim, Director, Programming and Systems, Asia Branch, CIDA

COMBER, Garry, Vice President, International Centre for Ocean Development, Halifax, Nova Scotia

DADA, B.F., Director, Fisheries Policy & Planning Division, Food and Agriculture Organization, Rome, Italy

DANEAU, Marcel, Professeur, Département d'Économique,Université Laval, Québec, Québec

DAVY, Brian, International Development Research Corporation, Ottawa, Ontario

FEKETE, Alex, Senior Competitiveness Officer, Fishery Products Division Food Product Directorate, Industry, Science and Technology Canada, Ottawa, Ontario

GOLD, Edgar, Associate, Oceans Institute of Canada, Halifax, Nova Scotia

KAUFMANN, Barry, Director, Crown Corporations, Fisheries and Oceans, Canada, Ottawa, Ontario

KINGSLEY, Reg, Assistant Deputy Minister, Department of Fisheries, Government of Newfoundland and Labrador

KOCH, Frans, Senior Program Officer UNDP, Multilateral Technical Cooperation Division, Multilateral Programs Branch, CIDA

LANGTRY, Ted, Director General, Natural Resources Division, Professional Services Branch, CIDA

LARKIN, Peter, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia

LECLAIRE, Denis, Program Officer, Indian Ocean Division, International Centre for Oceans Development, Halifax, Nova Scotia

LEGARE, Henri, Assistant Deputy Minister, Policy, Planning & Training Branch, Fisheries & Aquaculture, Province of New Brunswick

MacGILLIVRAY, Iain, Senior Program Officer (CGIAR, SPAAR), Multilateral Technical Cooperation Division, Multilateral Programs Branch, CIDA

MOORE, Bobby, Senior Policy Advisor, Anglophone Africa and Caribbean (SPE), Special Programs Branch, CIDA

MORGAN, Peter, Director, Area Coordination Group, Operations Services Branch, CIDA

MUNRO, Gordon, Department of Economics, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia

POWLES, Howard, Barbados, Decentralized Specialists, Natural Resources Div., Professional Services Branch, CIDA

RACICOT, Elizabeth, Regional Manager, Senegal, Guinea Francophone Africa Branch, CIDA

REYNOLDS, Phillip, Senior Program Officer, Global and Inter-Regional Programs, UNDP, New York, USA

SLADE, Gordon, Vice President, Newfoundland, Atlantic Canada Opportunities Agencies, St. John's, Newfoundland

WILSON, Roger, Senior Project Manager, Sri Lanka, Asia Branch, CIDA

WOOD, John, Director General, Programming and Services, Americas Branch, CIDA

Theme 2: *Lessons from the Past*

Chair: *Mr. Robert Payne, Consultant, Rome, Italy*

Rapporteur: *Dr. G.B. Bacon, Research & Productivity Council Fredericton, New Brunswick*

ATKINS, Marc, Consultant, CIDA

BACLE, Jean, President, Inter-Consult enr., Aylmer, Quebec

BAERG, Richard, Specialist, Forestry Sector, Natural Resources Div., Professional Services Branch, CIDA

BAILEY, Lance, Program Manager, Asean - Sri Lanka, Malaysia, Indonesia, South Asia Industrial Cooperation Division, Business Cooperation Branch, CIDA

BARON, Mark, Principal, Cowater International, Ottawa, Ontario

BENJAMIN, Roger, Specialist, Agriculture Sector, Natural Resources Div., Professional Services Branch, CIDA

BEVAN, David, Director, Field Operations, Inspection Services Directorate, Fisheries and Oceans, Canada, Ottawa

CHARLES, Tony, Professor, Saint Mary's University, Halifax, Nova Scotia

DUTHIE, Andrew, Coordinator, Atlantic Fisheries Development Program, Fisheries and Oceans, Canada, Ottawa, Ontario

FAKAHAU, Semisi, Fisheries Project Officer, Commonwealth Secretariat, London, UK

GARDNER, Michael, President, Gardner Pinfold Consulting Economists Ltd., Halifax, Nova Scotia

HELLAND, Paul, Point Judith's Fishermen's Cooperative Association, Inc., Narragansett, Rhode Island, USA

KUHNS, Jack, Director, Programming, Planning and Evaluation Special Programs Branch, CIDA

LALLA, Sat., Commerce Officer-Technology, Fishery Products Division, Food Product Directorate, Industry, Science and Technology, Canada, Ottawa, Ontario

LANE, David, Aquaculture and Fisheries, Malaspina College, Nanaimo, British Columbia

LeBLANC, Guy, Director, Fisheries Sector, Natural Resources Div., Professional Services Branch, CIDA

McILWAINE, Robert, President, Pacific Fisheries Research & Development Ltd., Richmond, British Columbia

MacMINN, David, Assistant Deputy Minister, Operations, Fisheries and Aquaculture, Province of New Brunswick

MINICOLA, Michael, Manager-Market & Trade Research, Outboard Marine Corporation of Canada Ltd., Peterborough, Ontario

NORCOTT, Nick, Country Program Director, Caribbean Regional-Guyana, Americas Branch, CIDA

PELLETIER, Richard, Senegal, Decentralized Specialists, Natural Resources Div., Professional Services Branch, CIDA

POULIN, François, Directeur-Général, Alliance des pêcheurs commerciaux du Québec, Québec, Québec

RABY, René, Président, NORPÊCHE, Montréal, Québec

SHEPARD, Michael, Associate, International Centre for Ocean Development, Halifax, Nova Scotia

SULLIVAN, Karl, Vice President, Market Development, Western Co-ordinators Ltd., St. John's, Newfoundland

WISEMAN, Bill, Director, Development Services, Cooperatives, Unions, Professional Associations, Special Programs Branch, CIDA

Theme 3: *Food, Poverty, Women in Development, and Sustainable Development*

Chair: *Dr. Elizabeth Mann-Borgese, International Ocean Institute*

Rapporteur: *Dr. Janni Jansen, Senjan Associates & Consultants Montreal, Québec*

BRADFORD, Doug, Chief, Intergovernmental Affairs Division, Physical and Chemical Sciences Directorate, Fisheries and Oceans, Canada, Ottawa, Ontario

CARDINAL, Stéphane, Program Officer, Indian Ocean Division
International Centre for Ocean Development, Halifax, Nova Scotia

CECIL, Robert, Associate Professor, University of Western Ontario, Londo, Ontario

DuBEAU, Raymonde, Director, Consultant and Industry Relations,
Business Cooperation Branch, CIDA

FILION, Louise, Senior Evaluation Officer, Programs Evaluations, Policy Branch, CIDA

FOWLER, Mary, Country Program Analyst Caribbean Regional (Guyana),
Americas Branch, CIDA

FRASER, Donald, President, Canadian Fishery Consultants Ltd., Halifax, Nova Scotia

GODIN, André, Consultant, Développement International Cantley, Québec

HARRINGTON, Judith, Deputy Director, Policy and Programming,
Professional Services Branch, CIDA

HINDS, Len, Specialist, Fisheries Sector,Natural Resources Div.,
Professional Services Branch, CIDA

HYNES, Julian, Aquaculture Coordinator, Fisheries Branch,
Ministry of Natural Resources, Province of Ontario Toronto

JARJOUR, Victor, Commodity Analyst, Food Aid Centre
Multilateral Programmes Branch, CIDA

JUDSON, Irwin, Director of Aquaculture, Fisheries and Aquaculture,
Province of Prince Edward Island, Charlottetown

JOHNSTON, Doug, P. Eng., Montague, Prince Edward Island

KHAN, Rasul, Ocean Science Centre, Memorial University of Newfoundland,
St. John's, Newfoundland

KOCH, Robert, Conseiller en Gestion, Développement International, Ile-Bizard, Québec

MacINTOSH, Kevin, W.F. Baird & Associates, Coastal Engineers Ltd., Ottawa, Ontario

MACKEY, Mary Alton, St. John's, Newfoundland

McLEVEY, Jim, Department of Fisheries, Province of Nova Scotia, Halifax, Nova Scotia

MILLEY, Chris, Program Officer, International Centre for Ocean Development, Halifax, Nova Scotia

MORIN, Marcel, Director, Mining Sector (RNM), Professional Services Branch, CIDA

MORTON, Penny, Policy Analyst (YDP), Policy Branch, CIDA

ROBERTS-PICHETTE, Patricia, Senior Analyst, Programming and Evaluation, Programming and Services, Americas Branch, CIDA

THOMAS, Helen, Consultant, Women in Development, CIDA

WHYNNYCKYJ, Leo, Consultant, CIDA

Theme 4: *Institutional Constraints on the Sector*

Chair: *Mr. Henri Legaré, Assistant Deputy Director*
Policy, Planning and Training Branch
Fisheries and Aquaculture, New Brunswick

Rapporteur: *Dr. W.H. Allsopp, Small World Fishery Consultants*
North Vancouver, Brutish Columbia

BACLE, Jean, President, Inter-Consult enr., Aylmer, Quebec

BRASSARD, Ray, Deputy Director, Canadian Oper.Thailand-ASEAN-Regional, Asia Branch, CIDA

CHARLES, Tony, Professor, Saint Mary's University, Halifax, Nova Scotia

DANEAU, Marcel, Professeur, Département d'Économique, Université Laval, Québec, Québec

DAVY, Brian, International Development Research Corporation
Ottawa, Ontario

ESCOTT, Vivien, Program Manager, Asia Subcontinent, India, Pakistan, Bangladesh, Industrial Cooperation Division, Business Cooperation Branch, Cida

FAKAHAU, Semisi, Fisheries Project Officer, Commonwealth Secretariat, London, UK

FEKETE, Alex, Senior Competitiveness Officer, Fishery Products Division, Food Product Directorate, Industry, Science and Technology Canada, Ottawa, Ontario

FILION, Louise, Senior Evaluation Officer,Programs Evaluations, Policy Branch, CIDA

FOWLER, Mary, Country Program Analyst,Caribbean Regional (Guyana), Americas Branch, CIDA

FRASER, Donald, President, Canadian Fishery Consultants Ltd., Halifax, Nova Scotia

GODIN, André, Consultant, Développement International Cantley, Québec

KOCH, Robert, Conseiller en Gestion, Développement International, Ile-Bizard, Québec

LALLA, Sat., Commerce Officer-Technology, Fishery Products Division, Food Product Directorate, Industry, Science and Technology, Canada, Ottawa, Ontario

LANE, David, Aquaculture and Fisheries, Malaspina College,
Nanaimo, British Columbia

LeBLANC, Guy, Director, Fisheries Sector, Natural Resources Div.,
Professional Services Branch, CIDA

LECLAIRE, Denis, Program Officer, Indian Ocean Division, International Centre for Oceans Development, Halifax, Nova Scotia

MOORE, Bobby, Senior Policy Advisor, Anglophone Africa and Caribbean (SPE), Special Programs Branch, CIDA

PELLETIER, Richard, Senegal, Decentralized Specialists, Natural Resources Div., Professional Services Branch, CIDA

PRIMEAU, Wayne, Senior project Officer, Regional Anglophone Africa Branch, CIDA

POULIN, François, Directeur-Général, Alliance des pêcheurs commerciaux du Québec, Québec, Québec

RABY, René, Président, NORPE'CHE, Montréal, Québec

RACITOR, Elizabeth, Regional Manager, Senegal, Guinea, Francophone Africa Branch, CIDA

SLADE, Gordon, Vice President, Newfoundland, Atlantic Canada Opportunities Agencies, St. John's, Newfoundland

Theme 5 : *Using Private Sector Canadian Capacity for the Delivery of Programs*

Chair: *Dr. Peter Larkin, University of British Columbia*
Vancouver, British Columbia

Rapporteur: *Dr. Robert Cecil, University of Western Ontario*
London, Ontario

ATKINS, Marc, Consultant, CIDA

BARAN, Emil, Director, Education and Training Sector (RSE),
Professional Services Branch, CIDA

BARON, Mark, Principal, Cowater International, Ottawa, Ontario

BRADFORD, Doug, Chief, Intergovernmental Affairs Division, Physical and Chemical Sciences Directorate, Fisheries and Oceans, Canada, Ottawa, Ontario

CARDINAL, Stéphane, Program Officer, Indian Ocean Division
International Centre for Ocean Development, Halifax, Nova Scotia

DUTHIE, Andrew, Coordinator, Atlantic Fisheries Development Program,
Fisheries and Oceans, Canada, Ottawa, Ontario

GARDINER, Michael, President, Gardner Pinfold Consulting Economists Ltd.,
Halifax, Nova Scotia

HARE, Nick, Director General, Industrial Cooperation Division,
Business Cooperation Branch, CIDA

HELLAND, Paul, Point Judith's Fishermen's Cooperative Association, Inc.,
Narragansett, Rhode Island, USA

HYNES, Julian, Aquaculture Coordinator, Fisheries Branch,
Ministry of Natural Resources, Province of Ontario, Toronto

JOHNSTON, Doug, P. Eng., Montague, Prince Edward Island

KAUFMANN, Barry, Director, Crown Corporations, Fisheries and Oceans, Canada,
Ottawa, Ontario

KHAN, Rasul, Ocean Science Centre, Memorial University of Newfoundland,
St. John's, Newfoundland

KINGSLEY, Reg, Assistant Deputy Minister, Department of Fisheries,
Government of Newfoundland and Labrador

LANGTRY, Ted, Director General, Natural Resources Division,
Professional Services Branch, CIDA

LANSDELL, Keith, Senior Project Officer, Thailand/ASEAN/Regional,
Asia Branch, CIDA

MacINTOSH, Kevin, W.F. Baird & Associates, Coastal Engineers Ltd., Ottawa, Ontario

McLEVEY, Jim, Department of Fisheries, Province of Nova Scotia, Halifax, Nova Scotia

MacMINN, David, Assistant Deputy Minister, Operations,
Fisheries and Aquaculture, Province of New Brunswick

MINICOLA, Michael, Manager-Marker & Trade Research,
Outboard Marine Cooperation of Canad Ltd., Peterborough, Ontario

MORIN, Marcel, Director, Mining Sector (RNM), Professional Services Branch, CIDA

NORCOTT, Nick, Country Program Director, Caribbean Regional-Guyana,
Americas Branch, CIDA

POWLES, Howard, Barbados, Decentralized Specialist, Natural Resources Div.,
Professional Services Branch, CIDA

SHEPARD, Michael, Associate, International Centre for Ocean Development,
Halifax, Nova Scotia

SULLIVAN, Karl, Vice President, Market Development, Western Co-ordinators Ltd.,
St. John's, Newfoundland

THOMSON, Jennifer, Senior Project Officer, Andes, Americas Branch, CIDA

WILIMOVSKY, Norman, Resource Ecology, University of British Columbia,
Vancouver, British Columbia

Theme 6 : *Government Linkages and Webs in Delivering Fisheries Programs*

Chair: *Dr. Edgar Gold, Associate, Oceans Institute of Canada, Halifax, Nova Scotia*

Rapporteur: *Dr. G.B. Bacon, Research & Productivity Council Fredericton, New Brunswick*

ANDERSON, Don, Woods Hole Oceanographic Institute Woods Hole, Massachusetts, USA

BAYNES, Ron, President, Baynes Communications, Nepean, Ontario

BRADY, Phil, Program Analyst, Policy and Planning, Professional Services Branch, CIDA

CAMPBELL, Chris, Marine Institute, St. John's, Newfoundland

COMBER, Garry, Vice President, International Centre for Ocean Development, Halifax, Nova Scotia

COUPAL, Françoise, International Research Development Corporation, Ottawa, Ontario

DADA, B.F., Director, Fisheries Policy & Planning Division, Food and Agriculture Organization, Rome, Italy

EMBERLEY, John, Director General, Inspection Services Directorate, Fisheries and Oceans, Canada, Ottawa, Ontario

HARRINGTON, Judith, Deputy Director, Policy and Programming Professional Services Branch, CIDA

HINDS, Len, Specialist, Fisheries Sector, Natural Resources Div., Professional Services Branch, CIDA

HOULISTON, Peter, Director, Strategic Planning and Research Division, Policy Branch, CIDA

JANSEN, Janni, Senjan Associates & Consultants, Montréal, Québec

JUDSON, Irwin, Director of Aquaculture, Fisheries and Aquaculture, Province of Prince Edward Island, Charlottetown

MANN-BORGESE, Elizabeth, International Ocean Institute

MACKEY, Mary Alton, St. John's, Newfoundland

McILWAINE, Robert, President, Pacific Fisheries Research and Development Ltd., Richmond, British Columbia

MILLEY, Chris, Program Officer, International Centre for Ocean Development, Halifax, Nova Scotia

MORGAN, Peter, Director, Area Coordination Group,
Operations Services Branch, CIDA

MORTON, Penny, Policy Analyst (YDP), Policy Branch, CIDA

MUNRO, Gordon, Department of Economics, University of British Columbia,
Vancouver, British Columbia

PAYNE, Robert, Consultant, Rome, Italy

ROBERTS-PICHETTE, Patricia, Senior Analyst,Programming and Evaluation,
Programming and Services, Americas Branch, CIDA

REYNOLDS, Philipp, Senior Program Officer, Global and Inter-Regional Programs,
UNDP, New York, New York, USA

VAN AMERINGEN, Marc, International Development Research Corporation,
Ottawa, Ontario

WYNNYCKYJ, Leo, Consultant, CIDA ◆

◆ APPENDIX IV

Workshop Agenda

WEDNESDAY, DECEMBER 5, 1990

07:00 - 9:00 P.M — WELCOME AND EARLY REGISTRATION, LOBBY, RAMADA HOTEL, HULL, QUEBEC

THURSDAY, DECEMBER 6, 1990

08:00 - 9:00 A.M. — WELCOME AND EARLY REGISTRATION,

9:00 A.M. — OPENING PLENARY SESSIONS
CHAIR: MR. TED LANGTRY, DIRECTOR GENERAL, NATURAL RESOURCES, CIDA

OPENING REMARKS, MR. NOBLE POWER, V.P. EXTERNAL RELATIONS, CIDA

KEYNOTE ADDRESS, MR. GORDON SLADE, ATLANTIC CANADA OPPORTUNITIES AGENCIES

INTRODUCTION TO THE WORKSHOP, MR. TED LANGTRY

ANNOUNCEMENTS

10:00 - 10:30 A.M. — COFFEE BREAK

12:00 P.M. - 02:00 P.M. — LUNCH

02:00 P.M. - 04:00 P.M. — CONTINUATION OF WORKSHOP ON THEMES ONE, TWO, AND THREE -

03:00 P.M. — COFFEE AVAILABLE

04:15 P.M. - 05:30 P.M. — WRAP-UP, PLENARY SESSION
CHAIR: MR. TED LANGTRY

PRESENTATIONS BY RAPPORTEURS FROM EACH THEMATIC WORKSHOP

07:00 P.M. — CONFERENCE DINNER
GUEST SPEAKER:
DR. ELIZABETH MANN-BORGESE, INTERNATIONAL OCEAN INSTITUTE

FRIDAY, DECEMBER 7, 1990

7:30 - 8:30 A.M.	WELCOME AND REGISTRATION
	MORNING PLENARY SESSION CHAIR: MR. TED LANGTRY, DIRECTOR GENERAL, NATURAL RESOURCES, CIDA
8:30 A.M.	KEYNOTE ADDRESS DR. EDGAR GOLD, OCEANS INSTITUTE OF CANADA
	BRIEF SYNOPSIS OF PREVIOUS DAY'S WORKSHOP FORTHE BENEFIT OF NEW ARRIVALS (WORKSHOP RAPPORTEURS)
9:30 - 10:00 A.M.	COFFEE BREAK
12:00 P.M. - 02:00 P.M.	LUNCH
02:00 P.M. - 03:00 P.M.	CONTINUATION OF WORKSHOP ON THEMES FOUR, FIVE, AND SIX
03:00 P.M. - 0315 P.M.	COFFEE BREAK
03:15 P.M. - 04:15 P.M.	FINAL PLENARY SESSION CHAIR: MR. TED LANGTRY
	RAPPORTEURS: THE FINDINGS OF THE WORKSHOP
	CHAIR: SUMMARY AND CONCLUDING REMARKS
04:30 P.M.	CONCLUDING RECEPTION

◆ APPENDIX V

Recommendations of Corporate Evaluation

Recommendations

Both the challenges currently facing global fisheries and CIDA's own developmental priorities provide a strong case for continuing to assist the fisheries of the developing world. The challenges and priorities also provide general guidance on how this assistance might be most usefully applied. Against this backdrop and in light of the developmental lessons outlined in Chapter Four, the following recommendations are made regarding the direction of future fisheries assistance and on ways of improving its effectiveness. They are presented in declining order of importance.

1. There should be a renewed emphasis on developmental assistance to the fisheries sector.

There has been a decline in spending on fisheries projects by CIDA, and a decline in spending relative to the overall CIDA budget. This apparent trend could be the result of several things: a recent lack of interest in fisheries by target countries, a change in sector priorities within CIDA (reflecting perceptions of the relative success of fisheries projects), or simply a reflection of an earlier emphasis on relatively large projects. Whatever the reason, there is little question that the fisheries sector is a difficult area to work in. But this should not be a reason for the apparent retreat from involvement. Much has been learned over the past 20 years. CIDA and Canada have much to offer, and the role of fisheries in food production and rural employment is too important to ignore. If CIDA's priorities have changed, and fisheries development is of limited interest, consideration should be given to transferring responsibility for the sector to a more specialized agency.

2. The artisanal sector should continue to be the focus of CIDA fisheries interventions.

Not only does the artisanal sector account for the bulk of fish production available to consumers in developing countries, it is the main source of employment and income in coastal communities. These factors, coupled with its less destructive effects on the resource and relative underdevelopment, make it an important focus for assistance. It should continue to be a priority area for CIDA for these reasons, and also because CIDA has a wealth of experience to draw on in project identification, design and implementation.

3. Other things equal, CIDA should give priority to countries where fisheries are considered by government to be of consequence and where it is possible to have a long-term association.

Under the best circumstances fisheries projects are difficult. Interventions appear to be most successful where CIDA involvement has extended over several years and where the artisanal fisheries have the support of government. A long association allows complementary projects to be implemented. These reinforce each other and strengthen developmental impacts. Since cooperation and inputs are ordinarily expected of recipient countries, success is also more likely where the artisanal fisheries sector has strong government support. CIDA has implemented projects in some 50 countries. Many of these were single initiatives in countries where the fishery had limited government support. The results were often disappointing. CIDA should give careful consideration to narrowing the scope of its fisheries initiatives to those countries with records of strong support for the artisanal sector.

4. ***There should be a move away from the emphasis on production in fisheries projects, to a developmental model which emphasizes management, conservation and improved utilization.***

Much of the emphasis in food projects by donors and recipient countries alike has been (not surprisingly) on increased production. This has been a key objective of most fisheries projects, and continues to be in agriculture. The logic which underlies the expansion of agricultural production - increased inputs lead to increased outputs - does not hold for fisheries. Recent experience indicates that the fisheries are approaching limits to growth, with many stocks suffering from overfishing. A reassessment of objectives appears to be necessary, one placing greater emphasis on conservation and more effective management. It is also important to explore more effective ways of using what is already produced. This means reducing post-harvest losses, discards and the proportion of fish now used for feed.

5. ***Where possible, CIDA interventions in fisheries should be part of a development strategy established in a formal plan.***

It is desirable that CIDA's involvement in the fisheries of any given country be of a long-term nature. Ideally, the assistance program would begin with a Fisheries Development Plan which identifies constraints and establishes a strategy to be followed. Projects should be selected according to this strategy. Plans should be re-evaluated periodically to ensure their continuing relevance. Ad hoc involvement, particularly in single large projects, has proved to be of limited value and should be avoided if possible.

6. ***There should be a more rigorous analysis of needs and alternative approaches before projects are selected.***

Some of the projects suffered from weak conceptual foundations which appeared to be the result of inadequate understanding of the complexities of the sector in these countries, its developmental constraints and the needs of fishermen. More rigorous analysis would appear to be required, and in particular, a thorough assessment of what fishermen themselves think is warranted. This would take more time and impose additional costs, but the benefits are likely to outweigh the costs by a considerable margin.

7. ***The relevance and practicability of using fishermen's cooperatives in project implementation and management should be carefully considered on a case by case basis.***

The prevailing view within CIDA seems to have been that fishermen's cooperatives are the preferred approach where local organizations are required to assist in the implementation of projects and manage facilities after projects terminate. There is considerable merit to this in principle, but the results have not been encouraging. Other approaches may be more appropriate, and this should be determined at the needs identification stage.

8. The role of women in the artisanal fisheries sector should receive greater attention in the preparation of fisheries development plans and in project identification missions.

A Women in Development analysis is now standard procedure in all CIDA projects. To supplement these standard reports, CIDA should carefully consider a series of special country studies on the role of women in fisheries. Though there seems to be a fair body of general knowledge on the subject, few detailed studies are available.

9. There should be greater coordination among ODA delivery channels in the design and implementation of projects in the fisheries sector.

Except at the field level, there is limited coordination among CIDA, ICOD and IDRC in the selection, design and implementation of fisheries projects. Steps are being taken within CIDA and IDRC to establish formal channels of communication. To date, this has not happened between ICOD and CIDA. This would be desirable because there is potential for overlap, and in certain areas, (e.g., the Caribbean), for competition between the organizations. Even without actual competition, there appears to be scope for greater complementarity among projects.

10. There should be greater emphasis in project design and implementation on collecting data for project planning and evaluation

Few studies of fisheries projects do not lament the lack of reliable data. Yet, few projects make any concerted effort to remedy this deficiency. This problem could be resolved, in part at least, if the recommendation to base projects on detailed fisheries development plans is followed. Such plans would, as a matter of routine, compile statistics on various aspects of the fishery sector, including relevant socio-economic information. The collection of data should also form an integral part of projects. This would assist in evaluation and provide a useful basis for subsequent project planning.

11. Project objectives should be stated in explicit developmental terms.

Too often objectives are stated in terms of inputs and outputs, and not in terms which would provide useful guidance to those responsible for implementation. Care should be taken to express objectives in developmental terms so that those not directly involved with planning will have a clear sense of what the projects are trying to achieve.

12. Projects should be subjected to stringent tests of economic and financial viability at the identification stage and with each change in design.

Whether a project can be sustained beyond the period of CIDA involvement should be an important test of its acceptability. Viability depends on resource and economic factors which are often closely related. All projects should be tested for their economic viability. CIDA should develop or adopt a standard methodology for assessing economic viability and ensure it is applied to all projects. A standard methodology has the merit of introducing some consistency in project selection, and in ensuring CIDA's own standards of viability are met.

13. Key project assumptions should be tested for their validity and the results taken explicitly into account in conducting economic and financial analysis.

Often there is insufficient data about certain key resource or economic variables and assumptions must be made when assessing the viability of a project. This is accepted practice. But it is crucial to the quality of the analysis that assumptions be reasonable. It is not good enough to simply make the assumption as an explicit indication of what is needed for a project to be successful. The validity of the assumptions should also be tested and reflected in the analysis of economic viability. Sensitivity analysis should be used where there is uncertainty. The key point is that those responsible for making decisions should know the practical, long-term implications of assumptions made.

14. The training components of equipment and infrastructure projects should be strengthened.

Too often projects have produced weak results because too much attention was paid to building facilities and not enough to training those who were intended to operate them after the project terminated. It is not clear where the solution lies. Some consideration should be given to separating the responsibilities, for example, by implementing parallel projects, one for construction and another for training. Though this may be unwieldy, the likelihood is greater that closer attention will be paid to training if the responsibility is left in the hands of specialists with clearly stated objectives.

15. Careful consideration should be given to adopting strict criteria for the selection of demonstration projects.

Projects should meet strict criteria, including the ease with which results can be replicated, before they are put forward for approval as demonstration projects. This reduces the possibility of substantial amounts of funds being used to benefit limited numbers of people. If such projects do not have considerable demonstration value, it would appear to be a poor use of resources. ◆

◆ APPENDIX VI

Results of Electronic Workshop

CIDA asked a group of international aid organizations to estimate the level of funding support they would provide to fisheries and marine sector development over the next five years. They were also asked to indicate whether that level would represent an increase, a decrease or no change, and to relate these trends to the agencies' funding for other sectors. The agencies contacted were the Asia Development Bank (ADB), Australian International Development Assistance Bureau (AIDAB), the Swedish International Development Authority (SIDA), Denmark's Department of International Development Cooperation (DANIDA), Japan's International Cooperation Agency (JICA), the Norwegian Agency for International Development (NORAD), the United Nations Development Programme (UNDP) and the International Fund for Agricultural Development (IFAD).

Responses

Responses from the agencies varied in amount of detail supplied and these differences are reflected in the following summary. Two major funding agencies, UNDP and IFAD reported increased attention to aquaculture. Funding for fisheries projects by NORAD had diminished but was stabilizing, while that of Sweden had stabilized. Major increases were reported by IFAD and by AIDAB and moderate increases by UNDP. Agencies such as IFAD, DANIDA and JICA cited their overall corporate objectives of building up food supplies, and alleviating poverty. To achieve this goal, they were concentrating their support in the small-scale fisheries area. IFAD and ADB cited environmental protection and sustainable development as major criteria for support. An emphasis on support for small-scale fisheries was a remarkably common element, and was particularly evident in the stated goals of IFAD, DANIDA and JICA.

Asian Development Bank (ADB)

Since 1969 when it made its first fisheries loan, ADB has extended credit for fisheries projects totalling US$839 million, a sum which represented more than 11 per cent of total lending to agriculture and agri-food industry, and 3.5 per cent of total bank lending. This assistance took three forms: project loans, sector loans and programme loans. Bank assistance consists of both country-specific and regional initiatives.

ADB reported, that as of November 1990, six fisheries projects were being planned. This was in addition to plans for development of an aquaculture research network system in Asia. ADB makes a point of emphasizing cooperation with other donor agencies. In addition to CIDA and IDRC, the bank has worked with DANIDA, JICA, NORAD, SIDA and USAID. In the credit area, cooperating institutions have included the EEC and the OPEC fund.

ADB's assistance has focused on the areas recommended by the 1984 FAO World Conference on Fisheries Management and Development. The Bank has stated that its assistance in this sector will aim primarily at the alleviation of poverty and malnutrition. In pursuing these goals, ADB will seek to promote sustainable development, national self-reliance in fisheries management and development, and the maintenance of environmental and ecological balance.

Australian International Development Assistance Bureau (AIDAB)

AIDAB does not allocate funds specifically for fisheries projects, and funding for this sector has always formed less than two per cent of the bureau's assistance to agriculture. However, funding for fisheries projects increased from A$100,000 in 1979 to A$3 million in 1987/88. An A$8.7 million expenditure in 1985/86 was largely accounted for by the supply of vessels to the Solomon Islands.

Because of the limited nature of its fisheries support activities, the Bureau saw little scope for coordination of its work with CIDA.

Denmark Department of International Development Cooperation (DANIDA)

DANIDA does not have a separate budget for fisheries assistance, wrapping all such support into its total funding for agricultural development. Total annual expenditures for fisheries-related projects are estimated to average US$170,000, which includes substantial funds in trust to FAO for post-harvest technology training workshops.

The department reports that it has decided to move fisheries development lower in its priorities in favour of other areas of agricultural development.

Within the sector, DANIDA gives highest priority to development of small-scale fisheries but will consider support for industrial-scale fisheries development where it is consistent with Danish criteria for development assistance in general, namely the alleviation of poverty, sustainability of development, and assurance that a large share of funding be spent on Danish equipment or services. DANIDA sees no scope for coordination of fisheries projects with CIDA.

International Fund for Agricultural Development (IFAD)

The corporate goals of IFAD are to increase food production, to alleviate rural poverty and to improve nutritional standards in the Third World. In pursuit of these objectives, the Fund targets its programmes to the poorest groups in the population with particular attention to small farmers, pastoralists, landless labourers, small-scale and artisanal fishermen and poor rural women. Assistance is channelled to these groups through financed projects and programmes.

IFAD makes a clear distinction between modern industrial-scale fisheries and traditional small-scale operations, and has elected to concentrate exclusively on support to the latter. This orientation, as IFAD points out, is consistent with its corporate goals of fighting hunger and poverty, since rural fishermen and their families are among the poorest of the poor in the third world. Another relevant factor is that the bulk of their catch is consumed as food locally rather than exported.

Summary of IFAD Programmes

Between 1978 and 1990, IFAD financed 15 projects that could be categorized as "exclusively fisheries." Total funding from IFAD and other sources amounted to US$202 million. The Fund's share of this amount was US$78.7 million, or about 40 per cent of

the total. Of the 15 projects funded, five were in West Africa, five in Asia, four in the Middle East and one in Latin America. Eleven projects were in the marine fisheries, and the remainder were evenly split between aquaculture and freshwater fisheries development. At the time of the survey, five additional projects were in the various stages of planning. Over two consecutive five-year funding periods ending in 1990, IFAD's funding doubled, increasing from US$26.2 million to US$52.5 million.

In its fisheries development projects, the Fund strives to achieve the following main goals:

a. **Socio-Economic Gains**: Programme funds are aimed at improving the earnings and earning capacity of fishermen and others involved in small-scale fisheries. The Fund considers this goal to be an indispensable aspect of its efforts to combat poverty and hunger.

b. **Improved Resource and Environmental Management**: In recent years, IFAD has shifted more attention to projects aimed at conserving fish resources, and in particular to the basic work of stock assessment. The Fund has also been placing new emphasis on the need to reconcile increased fisheries development with other land uses, and with protection of the environment.

c. **Extending Credit to Poor Fishermen**: Noting that small-scale fishermen generally have no access to conventional loans and that this is a formidable barrier to advances in productivity, IFAD has conducted projects to make credit available to poor fishermen. Typically, these encourage the formation of fishermen's groups, through which credit can be channeled, under conditions which ease participation by this group, for instance by allowing for repayments to be made in kind (i.e. with fish).

d. **Improvements in Fish Processing Technology**, with particular attention to the need to reduce post-harvest losses and other waste due to spoilage. IFAD favours action to improve traditional techniques such as smoking, drying and salting.

e. **Local, Grassroots Participation** by target groups (i.e. fishermen) in project design and implementation.

f. **Extension and Training** in improved fishing techniques and in boat and motor repairs.

g. **Special Attention to Support for those Production Roles Performed by Women in Third World Rural Fisheries.**

h. **Support for Aquaculture**: This sub-sector is seen by the Fund as an increasingly important source of food and economic benefits.

Noting the widespread adoption of "Structural Adjustment Programmes" by developing countries, IFAD concludes that small-scale fishermen may suffer as a result of the tradeoffs between local and national economic goals which are intrinsic to such programmes. In response, the Fund is paying particular attention to the development of alternative forms of organizations and delivery channels based on fishermen's associations, cooperatives and village groups. IFAD also believes that structural adjustment programmes may divert funds from longer-term investment in resource management and takes the position that this should be offset by increased donor agency funding for these activities.

Japanese International Cooperation Agency

The bureau reports that Japan's fisheries development assistance is concentrated in four main areas:

- Statistical research
- Integrated small-scale fisheries development
- Infrastructure and training
- Support for aquaculture

The bureau provides assistance to fisheries development projects in three categories: grants, loans and technical cooperation. The latter category comprises training and the provision of technical specialists to recipient countries.

Aid under these categories increased in the second half of the 1980s. Grant aid rose from ¥87 million to ¥100. Loan aid also rose significantly in the period 1985 to 1987 from 18 to ¥34 million. Between 1985 and 1989 there was an increase in the number of LDC fisheries personnel accepted for training and also in the number of Japanese specialists offered to LDCs to provide technical assistance.

JICA Projects:
Agadir Advanced Fishery School Expansion: a grant aid project funded at ¥841 million.

Sao Tomé & Principé: Project for the Development of Artisanal Fisheries. Funded at ¥403 million, this project has succeeded in its goal of increasing domestic fish landings.

Chile Centro Costero de Acuaculture y d'Investigaciones Marinas:
In this project, Japan is providing ¥1.195 billion of support in the form of a grant to shellfish research aimed at revitalizing depleted resources. The programme includes training at several levels.

Mexico: Aquaculture of Caracol: a technical cooperation project launched in 1982, involving the provision of a shellfish culture specialist and aimed at rebuilding overfished shellfish resources. Production increased five-fold by 1987.

Kiribati Project for the construction of the Betio-Bariki Causeway and Fisheries Channel: Budgeted at ¥128 billion, this infrastructure project has delivered several economic benefits including improved access for fishing boats.

Norwegian Agency for International Development (NORAD)

Norway's fisheries sector assistance totalled US$18 million in 1990. This represents a decrease compared to recent years but the agency says that funding will probably stabilize at the 1990 level.

Norway channels its assistance into four main areas:

- Institution building
- Fish stock assessment
- Fisheries management
- Rural development

The agency believes there is scope for coordi... of some of its activities with CIDA on fisheries training projects and, possibly, in the area of sea-going fisheries research.

Swedish International Development Agency (SIDA)

Sweden's fisheries support programmes are carried out through the agricultural division of SIDA, the country's development support agency.

Both in absolute terms and as a proportion of total assistance, fisheries sector support has been stable over the years. The general direction of assistance has shifted from technical to social, environmental and resource-oriented support.

United Nations Development Programme (UNDP)

UNDP fisheries support is expected to at least remain at three to five per cent of total core expenditures over the next five years, and perhaps to rise above that level.

Between 1988 and 1990, fisheries sector spending by UNDP increased from US$18.2 million to $28.4 million. Over the past 10 years there has been increased attention to the fisheries sector, and particularly to aquaculture. This trend is expected to continue, particularly since development of this sector fits well into the areas of activity set forth by the UNDP Governing Council for its 1992-96 development cycle.

UNDP has cooperated with CIDA in several fisheries development programmes,including those jointly funded by UNDP, the World Bank and FAO.

Survey of Countries

Canadian missions abroad contacted by CIDA for this survey were asked to characterize the importance of the fisheries in their respective host countries. They were also invited to assess the activities of Canadian agencies (CIDA, IDRC, ICOD) and NGOs active in the sector, and to suggest the most useful focus for future CIDA programming.

Responses from Canadian Missions

Although responses varied in completeness, and reflected the different problems and opportunities confronted by countries, certain common trends emerged and are outlined below.

Fish as Food

It is generally agreed that fisheries accounts for approximately 6 per cent of the world's total protein input and for about 25 per cent of its animal protein supplies. It is also estimated that in some rural areas of developing countries percentages are much higher. Nevertheless, as this limited survey confirms, *per capita* consumption of fish is still very low in many countries, including several with access to significant marine or freshwater fishery resources. In Colombia, for instance, consumption is estimated to be 4.5 kg per year and in Venezuela, 7 kg per year. In other countries, relatively high rates of consumption in the towns and cities are offset by low consumption rates in rural areas; in Cameroun for example, an urban rate of 33 kg per year contrasts with 8 kg in rural areas.

Government Priority Assigned to Fisheries

The majority of countries reported that governments assigned a low or very low priority to fisheries development. This was true even for coastal states which have an evident requirement for protein, and access to significant fishery resources. (However, this rating has to recognize the circumstances discussed in the workshop, specifically weak infrastructures, disillusionment with their ability to improve harvests and earnings, and the lack of knowledge of resource potential or capacity to manage gainfully.)

Main Problem Areas

The fullness and diversity of responses confirms that many developing countries urgently need fisheries sector support. As reflected in this survey, fisheries management problems, notably depletion of fish stocks by over-harvesting, is currently high on the agenda of problems to be addressed. Another resource management problem, which was prominent in the responses received, concerns conflicts between users of various fishing-gear types. Countries also cited weaknesses in the harvesting and post-harvesting infrastructure and specifically the lack of trained people and facilities for training. The lack of adequate investment capital was cited as another obstacle to fisheries sector development. Coming rapidly to the forefront in many countries is the need to reconcile fishery production goals with the requirements of environmental protection. This is particularly true of countries in which aquacultural development is impacting on mangrove areas.

Fishery Development Goals

Of the countries responding to the questionnaire, the priority need most often cited related to development of small-scale fisheries, specifically as a means of enhancing food security. Several countries indicated they were developing aquaculture initiatives, in some cases with the aid of advanced technology, as a source of export earnings and also of fish for local consumption.

Suggested Goals for CIDA

Countries were invited to suggest general areas of emphasis which CIDA should take into consideration when planning and programming future fisheries activities.

Here again, there were wide variations in the types of responses received, with countries suggesting goals that related specifically to their own situations. However the following goals were common among most respondents:

- CIDA should concentrate on support to small-scale fisheries development projects with particular emphasis on labour-intensive projects aimed at increasing the supply of fish for domestic consumption;
- CIDA's primary target for fisheries development programmes should be small fishing communities. Wherever possible, such programmes should be integrated with community development programmes.
- One need which a Canadian agency is particularly well suited to meet is for assistance in the establishment of fisheries management regimes. The areas of need range from monitoring, control and surveillance to the establishment of stock allocation regimes.
- CIDA should coordinate its activities more closely with those of other international organizations; and
- CIDA should simplify its procedures and reduce response time for technical and other assistance by working wherever possible through existing programmes including those conducted by NGO's such as CUSO's churches,etc..

Local communities figured prominently in the responses. It was suggested that CIDA fisheries sector activities be coordinated with wider programmes for integrated rural development. One country (Philippines) suggested that CIDA support the development of small businesses to draw off excess workers from the fisheries sector, and thus reduce over-fishing. ◆

CIDA Fisheries and Marine Sector Workshop Team

◆ **Convenor**	Mr. E.K. Langtry	Director General Natural Resources Division Professional Services Branch
◆ **Team Leader**	Mr. L. Hinds	Sr. Fisheries & Marine Sector Specialist Fisheries Sector Professional Services Branch
◆ **Technical Advisor**	Dr. W.H. Allsopp	Smallworld Fisheries Consultants Inc. British Columbia
"	Dr. B. Bacon	Research & Productivity Council New Brunswick
"	Dr. R. Cecil	University of Western Ontario Ontario
"	Dr. Janni Jansen,	Senjan Associates & Consultants, Québec
◆ **Logistics**	Ms. D. Knight	Devon M. Knight & Associates British Columbia

Agence canadienne de développement international
Canadian International Development Agency

Rapport final

Colloque de l'ACDI sur la pêche et les ressources marines

Les 6 et 7 décembre 1990
Hull (Québec)

Direction des ressources naturelles
Direction générale des services professionnels

Imprimé sur du papier recyclé

Printed on recycled paper

Table des matières

Sigles et abréviations		i
Préface		ii
Nature du présent rapport		iii
Résumé		iv
1.0	**Introduction**	**1**
2.0	**L'aide de l'ACDI dans le contexte de la gestion des ressources marines et des océans, et de l'approvisionnement alimentaire mondial**	**4**
2.1	Introduction	5
2.2	L'exploitation internationale des océans et la pêche dans le tiers monde	5
2.3	Conséquences pour l'aide de l'ACDI au secteur de la pêche et des ressources marines	6
2.3.1	Accent sur des approches et des institutions régionales	6
2.3.2	Limites de l'approche de l'ACDI par programme ou projet destiné à un pays	6
2.3.3	Solutions de haute technologie et leurs limites dans le contexte du tiers-monde	6
2.3.4	Pêches industrielles et petites exploitations de pêche	7
2.3.5	Apport accru des spécialistes de l'environnement	7
2.3.6	Attention particulière aux motifs et aux circonstances de l'aide	7
3.0	**Intégration plus explicite aux objectifs thématiques de l'ACDI : approches interdisciplinaires (intrasectorielles)**	**9**
3.1	Introduction	10
3.2	Le développement des pêches et l'approvisionnement alimentaire mondial	10
3.2.1	Le poisson en tant que nourriture	11
3.2.2	Le développement des pêches et la sécurité alimentaire	11
3.2.3	La sécurité alimentaire, les petites exploitations de pêche et l'aquiculture	12
3.2.3.1	L'aquiculture : alternative éventuelle à la pêche artisanale	12
3.2.3.2	L'aquiculture et l'agriculture, et le soulagement de la pauvreté	13
3.2.3.3	Transfert de la capacité et de la technologie canadiennes en aquiculture	13
3.3	La femme et le développement	14
3.4	Le développement durable	15

4.0	**Pour une meilleure coordination entre les organismes d'aide canadiens et entre ceux-ci et d'autres organismes et donateurs internationaux**	**17**
4.1	Introduction	18
4.2	La coordination de l'APD canadienne	18
4.3	L'apd du canada comparativement à celle d'autres organismes internationaux	19
4.3.1	Organisations régionales locales	19
4.3.2	Coordination avec d'autres organismes donateurs	20
5.0	**L'aide aux pêches et le cycle de projet de l'ACDI**	**21**
5.1	Introduction	22
5.2	Cerner les problèmes	22
5.2.1	Le personnel de l'ACDI — rôles, responsabilités et pouvoir	22
5.2.1.1	La décentralisation	22
5.2.2	La revue de programme et le cheminement d'un projet dans le système	23
5.2.3	Projets sectoriels intégrés	23
5.3	Besoin de nouvelles approches	23
6.0	**Recommandations visant à ranimer le programme du secteur de la pêche et des ressources marines de L'ACDI**	**25**
6.1	Considérations internes à l'ACDI	26
6.2	Considérations intéressant plusieurs organismes	27
6.3	Coopération régionale et multilatérale	27
6.4	Autres recommandations	29
6.4.1	L'ACDI, les pêches artisanales et le rôle de la femme	29
6.4.2	L'ACDI et le développement de l'aquiculture	29
6.4.3	Le financement de l'APD canadienne	29
Annexes		**30**
I	***Thèmes du colloque***	**31**
II	***Allocution aux participants du colloque***	**37**
III	***Liste des participants par groupe de discussion***	**65**
IV	***Programme du colloque***	**78**
V	***Recommandations - Évaluation générales***	**81**
VI	***Résultats de l'atelier électronique***	**87**

Sigles et abréviations

ANASE :	*Association des Nations de l'Asie du Sud-Est*
APD :	*Aide publique au développement*
CIEO :	*Centre international d'exploitation des océans*
CRDI :	*Centre de recherches pour le développement international*
DGSP :	*Direction générale des services professionnels (ACDI)*
FAO :	*Organisation des Nations Unies pour l'alimentation*
FFA :	*Agence des pêches du Forum Pacifique Sud*
FPIPS :	*Système d'information sur les projets dans les pêches (FAO)*
IOI :	*Institut international de l'océan*
OECO :	*Organisation des États des Caraïbes orientales*
PCAI :	*Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale*
PNUD :	*Programme des Nations Unies pour le dévelopement*
SADCC :	*Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe*
SEAFDEC :	*Centre de développement des pêches de l'Asie du Sud-Est*
UNCLOS III :	*Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*

Préface

En décembre 1990, un colloque a été organisé à Hull (Québec) pour regrouper les compétences d'un groupe d'experts en vue d'aider l'ACDI à évaluer et à réformer les activités de son secteur de la pêche. Cette réforme était jugée nécessaire par suite de l'évolution profonde de la situation extérieure dont le rapport fait état en détail. Le colloque a réuni un groupe de spécialistes triés sur le volet qui étaient représentatifs d'un large éventail de compétences canadiennes et internationales dans les pêches et disciplines connexes, et expérimentés en matière de planification et de mise en oeuvre de projets d'aide au développement à l'étranger.

La planification du colloque a coïncidé avec la période durant laquelle l'ACDI examinait l'évaluation générale de son secteur de la pêche effectuée pour son compte. Le Rapport d'évaluation a confirmé qu'il fallait réexaminer encore plus globalement le secteur de la pêche; bien plus, il convenait qu'une rencontre comme celle d'un colloque serait tout à fait indiquée pour effectuer cet examen.

Pour permettre au plus grand nombre de personnes possible de s'exprimer et pour être en mesure de tenir compte des points de vue et de l'information du personnel de l'ACDI en poste à l'étranger, un « atelier électronique » a été organisé et a mis en oeuvre divers moyens de communication électroniques.

Au cours de leurs délibérations, les participants ont analysé les expériences passées, porté un jugement critique sur les initiatives actuelles et cherché à formuler des recommandations qui fixeraient les orientations futures du secteur de la pêche de l'ACDI. Les discussions ont suscité une foule d'idées et de suggestions ainsi que des échanges de vues utiles sur les relations, procédures et opérations internes et externes de ce secteur.

Le présent document, qui renferme une synthèse des points de vue exprimés par les participants, sera un précieux outil de référence pour l'ACDI, alors que nous nous mettons à planifier l'avenir de notre Secteur de la pêche. Les inquiétudes et intérêts des participants seront concrétisés dans les activités de l'ACDI au cours des années à venir. L'apport des participants nous a fourni d'importants outils pour la planification et la prise de décision qui nous aideront à analyser nos options pour le futur.

Au nom de l'Agence, je tiens à remercier sincèrement les participants d'avoir trouvé du temps sur leur horaire chargé pour notre discussion; ils ont manifesté ainsi à quel point ils se soucient du développement international du secteur de la pêche et des ressources marines. ◆

Danielle Wetherup
Vice-présidente
Direction générale des services professionnels

Nature du présent rapport

(Observations du Comité du rapport)

Le Comité qui a produit le présent rapport estime qu'il est essentiel d'apporter deux précisions sur l'organisation et la teneur de l'information.

Premièrement, le Colloque a donné lieu à un échange d'idées éclectiques qui ont été reproduites presque mot pour mot dans un rapport préliminaire. Cette compilation constitue les actes du Colloque. Le présent rapport est une réorganisation et une révision du rapport préliminaire. Les idées y sont organisées dans l'ordre logique, et les redondances ainsi que les passages manifestement obscurs y ont été supprimés.

Deuxièmement, le lecteur devrait garder à l'esprit qu'il ne s'agit pas d'un rapport d'expert-conseil ou d'un document fondé sur des études systématiques. Comme nous le voulions, le rapport est une compilation d'idées et de points de vue exprimés par une centaine de personnes dans un cadre délibérément conçu pour favoriser une discussion ouverte et spontanée. Ainsi, bien qu'il présente les opinions de spécialistes et de l'information fiable, il renferme aussi des renseignements qui ne sont ni appuyés sur des recherches, ni documentés. Notre intention n'est pas de minimiser l'apport de quelque participant que ce soit ni l'utilité du document, mais bien de souligner le fait que la discussion a été libre et franche et que les participants ont répondu à notre invitation de s'exprimer sur tous les sujets, sans égard à leur domaine de compétence.

Chaque lecteur examinera sans doute le rapport à la lumière de ses propres compétences et, ce qui importe plus encore, tirera ses propres conclusions quant aux mesures à prendre. ◆

Résumé

Le Colloque de l'ACDI sur la pêche et les ressources marines tenu en décembre 1990 avait pour objectif de rassembler un groupe d'experts en vue d'évaluer et d'améliorer les activités du Secteur de la pêche de l'ACDI. Le colloque, qui a eu lieu peu après une évaluation générale du Secteur de la pêche, portait sur deux grandes questions, soit la place des pêches dans les pays en développement dans le contexte plus général des systèmes de ressources vivantes et l'amélioration des mécanismes sectoriels de prestation de l'aide. Six grands thèmes ont été abordés dans le cadre de ces deux grandes questions, soit :

La place des pêches dans les pays en développement dans le contexte plus général des systèmes de ressources vivantes

- les besoins des pays en développement et la pertinence de l'aide canadienne au secteur de la pêche dans le contexte plus général des systèmes de ressources vivantes;
- les enseignements tirés du passé;
- l'alimentation, la pauvreté, l'intégration des femmes dans le développement et le développement durable.

L'amélioration des mécanismes sectoriels de prestation de l'aide

- les contraintes institutionnelles visant le secteur;
- le recours au secteur privé canadien pour la réalisation des programmes;
- les liens et les réseaux du gouvernement dans la réalisation des programmes du secteur des pêches.

La nécessité d'inscrire l'aide dans un contexte préçis

Les participants ont souligné que l'aide au développement dans le secteur de la pêche est conforme aux principaux objectifs généraux de l'ACDI et que le poisson constitue une source de protéine animale importante, voire même indispensable dans certains pays. En outre, le développement du secteur de la pêche constitue un créneau naturel pour le Canada, grand pays producteur qui possède une solide expérience dans le domaine, tant sur les plans industriels et scientifiques que sur celui de la gestion.

Dans toutes les séances, les participants ont estimé qu'il fallait envisager l'aide au secteur de la pêche dans un contexte conceptuel et politique élargi, compte tenu de la prolifération d'autres activités industrielles dans les océans et les eaux intérieures. Les participants ont en outre souligné que le contexte de cette démarche avait été arrêtée par la Convention sur le droit de la mer, laquelle est axée sur la réciprocité des ressources de l'océan et des activités connexes.

Les participants au colloque ont indiqué que le développement du secteur de la pêche devrait être axé davantage sur la gestion — notamment la gestion régionale et internationale — et moins sur l'exploitation.

Selon eux, les programmes du Secteur de la pêche de l'ACDI devraient donc adopter une démarche holistique. Il conviendrait alors d'accorder une place plus importante aux démarches régionales et à la coopération avec les organismes internationaux de gestion des pêches et des océans.

Selon les participants, il faut :

- Que les spécialistes des pêches et de l'environnement de l'ACDI collaborent étroitement à l'élaboration des projets.
- Que l'on définisse clairement les objectifs des programmes du Secteur de la pêche de l'ACDI.
- Que les programmes de l'ACDI en général, et les programmes du Secteur de la pêche en particulier, soient élaborés selon une approche plus interdisciplinaire et intersectorielle.

Gestion des pêches et pêche artisanale

Les participants ont généralement convenu que les solutions très complexes aux problèmes de gestion des pêches ne répondraient pas aux besoins de la plupart des pays en développement, dont bon nombre ne disposent pas des ressources nécessaires pour mettre sur pied des programmes de collecte de données et de surveillance, ou d'autres programmes de gestion coûteux.

En ce qui concerne la pêche artisanale, la majorité des participants estiment qu'elle comble un besoin essentiel sur le plan de la nutrition et de la sécurité alimentaire dans de nombreux pays en développement. La survie de la pêche artisanale reposerait sur les décisions prises par les gouvernements et les organismes de développement nationaux.

Le poisson en tant que nourriture

Les participants ont convenu que les projets destinés à améliorer l'alimentation et la sécurité alimentaire à l'échelle locale doivent cibler les populations pauvres des pays en développement et comporter non seulement des activités de pêche et de transformation, mais aussi des activités de commercialisation, de distribution et d'accès au crédit. Selon certains participants, les projets du secteur de la pêche devraient viser avant tout à nourrir les pauvres. D'autres sont d'avis que le soutien de la production permettrait de réaliser les mêmes objectifs, directement et indirectement.

L'aquiculture

L'aquiculture a fait l'objet d'une séance distincte au colloque. Bien que certains participants fussent d'avis que l'aquiculture remplacerait probablement la pêche artisanale comme source de nourriture et de revenus pour les pauvres en milieu rural, la majorité d'entre eux ont estimé qu'il était trop tôt pour faire une telle affirmation. Selon les participants, toutes les propositions devraient être évaluées en fonction des possibilités inhérentes en aquiculture. Il a également été proposé que l'APD soit axée sur les modes d'aquiculture extensive et semi-intensive (c'est-à-dire qui nécessite peu de technologie et d'argent).

Les participants ont souligné que même si le Canada est un pays nordique, il possède des compétences en aquiculture qui pourraient être extrêmement utiles aux pays en développement, entre autres dans les domaines de la nutrition et de la santé des poissons, de la technologie de reproduction, de la conception et de l'exploitation d'écloseries, de la formation et de la vulgarisation. Par ailleurs, il faudrait tirer pleinement avantage des possibilités de coopération technique qui existent entre les pays en développement, nombre d'entre eux, particulièrement en Asie, ayant acquis une vaste expérience dans le domaine de l'aquiculture.

Les femmes et le développement

Dans l'ensemble, les participants ont appuyé les politiques de l'ACDI dans ce secteur, faisant remarquer qu'elles avaient profité non seulement aux femmes mais aussi aux collectivités en général.

Le développement durable

Les participants ont demandé que l'on accorde plus d'attention, dans la planification des projets, aux répercussions du développement des pêches sur l'environnement. Selon eux, les objectifs du développement durable seraient mieux servis par l'adaptation des techniques de pêche traditionnelles que par l'introduction forcée de nouvelles techniques. Les participants ont offert de nombreuses suggestions sur les moyens d'intégrer pleinement le développement durable des pêches à la planification des projets de l'ACDI. Entre autres :

- Il faudrait qu'il y ait moins d'aide liée et moins de dépendance à l'égard des ressources canadiennes, et que l'on soutienne davantage la coopération Sud-Sud.
- Il faudrait reconnaître la nécessité d'établir un mécanisme officiel de coordination de l'APD canadienne dans le domaine de la pêche et des océans.
- Il faudrait accorder plus d'appui au renforcement des capacités des pays en développement.
- Il faudrait assurer une meilleure intégration du développement des pêches et de l'aquiculture, d'une part, et du développement agricole, d'autre part.

Meilleure coordination

Les participants ont indiqué que le manque de coordination entre les organismes acheminant l'APD canadienne constituait un obstacle à la prestation efficiente et rentable de l'aide accordée au secteur de la pêche des pays en développement. Concédant que bon nombre des problèmes n'étaient pas aussi graves qu'il n'y paraissait à première vue, les participants ont néanmoins convenu qu'il faudrait définir plus clairement les rôles et assurer une coordination plus étroite, notamment en ce qui concerne la planification et la formulation de politiques.

Le contexte de l'aide canadienne

Selon les participants, le Canada devrait coordonner ses efforts avec les autres pays donateurs afin de garantir une répartition équitable de l'aide internationale parmi les pays en développement et de réduire au minimum les chevauchements et les lacunes des programmes d'aide.

Les organisations régionales locales

Les participants ont indiqué que l'acheminement de l'aide par l'entremise des organisations régionales locales pourrait présenter d'importants avantages, notamment pour les pays bénéficiaires qui ont besoin d'aide pour formuler des stratégies adaptées à leurs objectifs en matière de gestion des pêches. L'expérience de l'ACDI au chapitre de la programmation dans le secteur des pêches serait particulièrement utile aux pays en développement peu familiers avec la planification et l'exécution de projets.

Le Canada devrait mettre l'accent sur les activités du secteur de la pêche où il excelle. Parmi ces dernières activités figurent la réalisation de projets axés sur la capture de plusieurs espèces, la transformation, et l'assurance de la qualité, ainsi que de projets menés en coopération avec des établissements postsecondaires.

Les procédés et les méthodes de l'ACDI

Les participants ont critiqué certains procédés et méthodes actuellement en vigueur à l'ACDI, non seulement dans le secteur des pêches, mais dans l'ensemble de l'Agence.

Les problèmes suivants ont été soulevés :

- Une diminution apparente de l'apport du personnel technique de l'ACDI à l'élaboration et à la gestion des projets, ainsi qu'un manque apparent de continuité dans les projets en raison de la rotation fréquente du personnel d'administration.

- La revue de programme (qui a été abandonnée) a suscité de nombreuses critiques. Le cycle de planification de 3 à 5 ans de la revue de programme serait trop court pour que l'on puisse satisfaire aux exigences de bon nombre des projets réalisés dans le secteur des pêches.

- Une période trop longue sépare la formulation des projets de l'ACDI et leur réalisation.

- Le système de l'ACDI ne permet pas la réalisation de projets multisectoriels.

Besoin de nouvelles approches

Les participants ont déclaré que le colloque lui-même devrait être considéré comme le premier pas sur la voie de l'établissement d'une nouvelle approche à la solution de problèmes de longue date qui influent sur l'efficacité opérationnelle.

Parmi les principales recommandations figurent :

Considérations internes à l'ACDI

1. **Que l'ACDI dans son ensemble veille en priorité à établir des relations de travail efficaces entre ses divers groupes opérationnels chargés de la prestation de l'aide aux pays en développement.**

2. **Que des mesures soient prises afin d'inscrire l'aide accordée au secteur de la pêche dans le contexte élargi, conceptuel et politique du développement global du secteur des océans.**

3. **Que dans la planification de l'APD accordée au secteur de la pêche, l'ACDI adopte des politiques conformes à la Convention sur le droit de la mer et aux nouvelles approches mondiales et scientifiques en matière d'exploitation des océans.**

4. **Que dans la planification de l'APD accordée au secteur de la pêche, l'ACDI mette davantage l'accent sur les approches régionales plutôt que nationales, et accorde moins d'importance aux groupements linguistiques des pays bénéficiaires.**

5. **Que les spécialistes techniques de la Direction générale des services professionnels soient investis des pouvoirs et des responsabilités nécessaires pour s'acquitter des aspects techniques de la sélection et de la gestion des projets.**

6. **Que les plans de travail et les cheminements de carrière des agents des bureaux géographiques soient établis en fonction du nombre de projets, de leur durée et de leurs dimensions ou d'autres critères liés aux projets, au lieu de se rapporter aux états de service dans un poste donné.**

7. **Que dans l'ensemble l'APD canadienne soit davantage axée sur la coopération avec les organismes internationaux qui participent à la protection des océans et à la gestion des pêches, et qu'elle soutienne ces organismes.**

8. **Que l'ACDI élabore dans l'ensemble des programmes plus interdisciplinaires et intrasectoriels.**

9. **Que, dès le stade de la planification, l'ACDI cherche à coordonner davantage l'aide au développement accordée au secteur de la pêche avec les programmes d'agriculture, de foresterie et d'utilisation des terres, ainsi que les secteurs de l'environnement et de la santé publique.**

10. **Que l'ACDI choisisse comme principale cible de ses activités de lutte contre la pauvreté les populations côtières et les populations intérieures qui pratiquent la pêche.**

11. **Que l'ACDI reconnaisse que le développement aquicole est une solution appropriée dans certains pays et que le développement de la pêche artisanale est socialement et économiquement préférable pour les pays en développement populeux qui disposent de ressources halieutiques.**

12. **Que, là où elle appuie le développement aquicole, l'ACDI favorise l'aquiculture extensive ou semi-intensive plutôt que l'aquiculture intensive.**

Considérations intéressant plusieurs organismes

13. **Afin d'éviter la multiplication inutile et le chevauchement des efforts déployés par l'ACDI, le CRDI et le CIEO, que ces organismes élaborent un mécanisme leur permettant de discuter des projets proposés dans le secteur de la pêche.**

14. **Afin d'éviter la confusion sur les rôles de chacun, que soient établies des directives plus claires concernant le mandat et les missions respectifs de l'ACDI, du CRDI et du CIEO.**

15. **Que les efforts de coordination entre ces organismes visent d'abord les politiques et la programmation plutôt que les opérations.**

16 **Qu'un groupe de travail soit formé et chargé d'étudier l'aide accordée par les organismes donateurs canadiens dans le secteur des ressources marines et de l'environnement, et que ce groupe présente un rapport et des recommandations au ministre compétent du gouvernement fédéral.**

17 **Que tous les organismes canadiens d'ADP qui participent à l'aide au développement accordée au secteur de la pêche examinent leurs politiques et leurs méthodes en vue d'assurer une meilleure coordination de leurs efforts.**

Approches régionales et multilatérales

18. **Que l'ACDI ait comme politique générale de faire participer les organisations régionales locales à la planification et au ciblage des programmes.**

19 **Que l'ACDI, dans la mesure du possible, intègre à son aide au secteur de la pêche des mesures destinées à renforcer les capacités des pays en développement en matière de planification et de programmation, et, conséquemment, leur capacité d'optimiser les fonds accordés par les donateurs.**

20 **Que l'ACDI cherche à accroître la coordination des efforts déployés par les organismes donateurs d'autres pays dans l'élaboration et l'exécution de projets régionaux.**

21 **Que des représentants de l'ACDI, du CRDI et du CIEO rencontrent leurs homologues de la FAO, du PNUD, du SEAFDEC, de l'ICLARM, de l'OECO, du SP-FFA et d'autres organismes représentant les régions où les organismes canadiens sont à l'oeuvre en vue de déterminer leurs besoins et ce qu'ils attendent de l'APD canadienne.**

22. **Lorsque la stratégie et les lignes directrices seront en place, qu'une "Conférence Canada-Monde" soit organisée pour familiariser les pays en développement et les organismes régionaux et internationaux avec les nouveaux paramètres de l'aide canadienne dans le secteur de la pêche et des ressources marines. Cela permettrait la formulation subséquente d'une stratégie nationale de coordination de l'aide canadienne au secteur de la pêche et des ressources marines.**

23 **Que, compte tenu des compétences très étendues de l'ACDI en matière de pêche artisanale, la stratégie nationale de coordination stipule que l'Agence joue le rôle de principal organisme pour tout programme ou projet canadien d'APD traitant du développement de ce mode de pêche.**

24 **Que le Secteur de la pêche entreprenne des activités, recueille et analyse des données et mette au point des approches qui permettent de reconnaître et de soutenir davantage le rôle des femmes dans le développement des pêches.**

25. Qu'on tienne davantage compte des compétences respectives de l'ACDI et du CRDI, au moment de la planification des projets d'aquiculture, de manière à en tirer meilleur parti.

26 Que la stratégie nationale de coordination comprenne un programme d'information destiné aux décideurs, programme fondé sur les données empiriques qui justifie l'accroissement de l'aide en faveur du secteur de la pêche et des ressources marines dans les pays en développement. ◆

◆ 1.0 Introduction

La présente section explique le contexte actuel et récent qui a entouré la décision prise par l'ACDI d'organiser le colloque sur la pêche et les ressources marines.

Depuis sa création, en 1968, l'ACDI a approuvé environ 170 projets bilatéraux du secteur de la pêche, réalisés dans 50 pays, d'une valeur globale de quelque 228 millions de dollars. La Direction générale des programmes spéciaux de l'ACDI, qui comprend la Coopération institutionnelle et les services au développement (CISD), la Direction de la coopération industrielle et celle des organisations non gouvernementales, a approuvé un montant supplémentaire de 11,5 millions de dollars. En plus de l'aide acheminée par l'ACDI, le Canada accorde aussi de l'aide publique au développement pour les pêches par l'intermédiaire de deux autres organismes, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et le Centre international d'exploitation des océans (CIEO), créé plus récemment. Au total, donc, au cours des 22 dernières années, le Canada a versé par l'entremise de ces trois organismes environ 288 millions de dollars pour la réalisation de divers projets dans les pêches dans au moins 50 pays en développement.

Avec une expérience de plus de 20 ans d'aide accordée au secteur de la pêche dans les pays en développement, l'ACDI a reconnu que le temps était venu d'entreprendre une évaluation d'envergure de ses activités dans ce domaine et, à partir de celle-ci, de déterminer les corrections qu'il y aurait lieu d'apporter de manière à offrir des services encore plus adéquats aux pays en développement, tout en s'assurant que les dollars fournis par le Canada soient utilisés le plus efficacement possible. Après avoir passé en revue de façon assez détaillée les activités de l'ACDI dans le secteur de la pêche, l'évaluation générale concluait que :

Le rendement de l'ACDI dans le secteur des pêches a été bon. Comme dans tout autre programme, il y a un mélange de succès et d'échecs mais, dans l'ensemble, les réalisations sous l'angle de leur influence sur le développement est encourageant. Ce jugement s'appuie sur une évaluation du programme des pêches pris en lui-même, et aussi sur une comparaison avec le rendement d'autres donateurs et organismes. Dans un secteur reconnu par des organismes tels la Banque mondiale, la FAO et le PNUD comme étant plus complexe et posant des problèmes administratifs plus difficiles que les autres, l'expérience de l'ACDI fait bonne figure.

Se fondant sur l'analyse des programmes et des activités entreprise par le secteur des pêches de l'ACDI, l'équipe d'évaluation a formulé dix recommandations sur la façon dont l'ACDI pourrait renforcer sa mise en oeuvre de l'APD liée aux pêches dans les pays en développement.

C'est dans ce contexte que la Direction des ressources naturelles de l'ACDI en est venue à la conclusion qu'il était maintenant nécessaire d'organiser un forum pour s'attaquer à divers problèmes généraux qui étaient le nerf d'une programmation efficace dans le secteur de la pêche et des ressources marines. La formule du colloque a été retenue comme celle qui serait la plus apte à susciter la participation, au cours des mêmes séances, d'un ensemble représentatif d'experts canadiens et internationaux et du personnel de l'ACDI.

Après avoir examiné le rapport d'évaluation, le Comité organisateur du colloque a regroupé les sujets à aborder, par thèmes, sous six grandes rubriques, chacun des thèmes faisant l'objet d'une séance distincte (Annexe I). Les conférenciers (Annexe II) ont été inscrits à divers moments du programme pour stimuler les débats et susciter un échange d'idées continu. Les recommandations de l'évaluation générale ont été communiquées aux participants avant le colloque et voulaient servir de point de départ aux discussions. On jugeait qu'il était important de comprendre les nombreuses activités entreprises dans le passé par l'ACDI dans le secteur des pêches pour être en mesure de formuler des recommandations portant sur l'avenir. De la documentation a été fournie pour aider à se faire une idée de ce contexte.

L'objectif général du colloque était d'effectuer un examen en profondeur des principaux éléments et variables naturels et humains qui influent sur le secteur de la pêche et des ressources marines des pays moins avancés (pays en développement). Les participants ont été invités à examiner les leçons tirées du passé, à évaluer la situation présente et, à partir de cela, à formuler des recommandations que l'ACDI pourrait retenir dans l'élaboration de ses politiques, processus et programmes futurs.

En se penchant sur chacun des six thèmes du colloque, les participants ont été invités à tenir compte des besoins des pays en développement dans le secteur de la pêche et des ressources marines, et de la pertinence de l'aide canadienne par rapport à ces besoins. Parmi les sujets à explorer mentionnons les contraintes institutionnelles, les mécanismes d'exécution et les liens entre les organismes. Il a aussi été question de sécurité alimentaire, de soulagement de la pauvreté, d'aquiculture et de la pêche artisanale, ainsi que de l'intégration de la femme au développement, autant de questions directement liées aux objectifs de l'ACDI en matière de développement.

La répartition des participants dans les différentes séances (Annexe III) a été effectuée autant que possible en fonction de leur expérience particulière du développement et, plus spécialement, de leur expérience dans le domaine d'activité visé par la séance. Sur le plan de l'horaire, les délibérations (Annexe IV) ont été planifiées de façon à ce que les discussions de la première journée préparent le terrain à celles de la deuxième journée. Les trois premières séances traitaient de la place des pêches dans les pays en développement dans le contexte plus général des systèmes de ressources vivantes. Les trois dernières visaient à améliorer les mécanismes de mise en oeuvre de l'aide dans le secteur. Comme ces divers problèmes se recoupent nécessairement, un certain chevauchement des discussions a été reconnu inévitable, — et même souhaitable.

Les rapporteurs ont présenté le résumé des discussions du colloque à la fin de la journée, ce qui a permis de mettre en perspective pour tous les participants les délibérations de chaque séance. Et pour terminer, une plénière a été l'occasion de présenter un résumé général du chemin parcouru au cours des deux journées de délibérations.

Au cours de la semaine qui a suivi le colloque, le rapport sommaire des rapporteurs a été distribué aux participants pour commentaires. Quelques participants nous ont fait parvenir des observations et des clarifications, dont nous avons tenu compte dans la rédaction du présent rapport.

Les sections 2 à 5 du rapport présentent la synthèse de l'information qui a émergé au cours du colloque. Les sous-titres et le contenu de chaque paragraphe ont été regroupés selon la perception que les auteurs du rapport ont eu de l'importance des questions soulevées durant les séances. Plusieurs de ces questions ont été soulevées ailleurs que dans la séance qui leur était consacrée. Nous avons cependant essayé de limiter, chaque fois que possible, toute répétition.

La section 6 comprend les recommandations qui ont été dégagées au colloque. ◆

◆ 2.0 L'aide de l'ACDI dans le contexte de la gestion des ressources marines et des océans, et de l'approvisionnement alimentaire mondial

2.1 *Introduction*

A toutes les séances, les participants ont fortement insisté sur le besoin de situer l'aide à la pêche dans un contexte intellectuel et politique beaucoup plus large. On a indiqué que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en avait accru l'importance, puisqu'elle insiste sur les relations étroites existant entre les ressources et les activités marines. Les préoccupations au sujet de la sécurité alimentaire sur les plans national et mondial et au sujet du développement durable démontrent aussi le besoin d'une nouvelle approche « holistique » à la planification et à la programmation de l'APD.

Les participants ont estimé qu'il fallait de plus en plus examiner les questions du développement de la pêche dans un contexte interdisciplinaire. La discussion a aussi porté sur le besoin d'avoir un nouveau terme descriptif qui désignerait les complexes interréactions des écosystèmes marins. Parmi les termes suggérés, on a relevé « ressources vivantes plus grandes », « hydro-espace » et « ressources marines vivantes ». Ce descripteur définitif était requis pour faire ressortir ce fait que l'on reconnaît maintenant davantage, dans l'examen des questions de pêche, d'autres activités marines et des questions socio-économiques — notamment la pollution marine et les autres problèmes de l'environnement marin, le rôle de l'aquiculture ainsi que le besoin de différencier la pêche artisanale, la pêche industrielle et la pêche intérieure en matière de planification du développement.

Bien qu'aucun consensus clair n'ait pu être dégagé concernant la redéfinition du secteur de la pêche, ce manque d'accord manifestait avec plus d'évidence encore qu'il fallait être plus attentif au contexte quand on considère les programmes et les projets de développement des pêches.

Les participants ont reconnu que, plus que tout autre événement de notre époque, la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer avait fait naître le besoin d'établir une notion plus globale des pêches et des intérêts et activités marines. La convention a confirmé la notion selon laquelle les États côtiers ont des droits souverains sur les ressources dans leur ZEE (zone d'exploitation économique). En plus des avantages évidents découlant de la souveraineté sur de précieux stocks de poissons dont jouissent de nombreux États côtiers en raison d'une juridiction élargie, ces États doivent aussi assumer de nouveaux fardeaux, soit ceux de gérer et de développer ces territoires. Les participants ont souligné que les interventions de l'APD du Canada doivent tenir compte de ce nouvel élément du nouveau régime de la mer et être structurées de façon à aider les pays en développement à concevoir des stratégies et des plans d'action efficaces pour gérer ces nouvelles sources prometteuses de richesses marines, dorénavant sous leur juridiction.

La présente section porte surtout sur les options et les idées qui ont été proposées au colloque et qui sont actuellement à l'étude à la Direction des ressources naturelles de l'ACDI, en vue de redéfinir ou d'élargir la portée des interventions de l'ACDI et du Canada dans le développement du secteur de la pêche et des ressources marines. On y décrit aussi brièvement quelles seraient les conséquences pour l'ACDI de viser davantage la sécurité alimentaire mondiale ou l'exploitation internationale des océans.

2.2 *L'exploitation internationale des océans et la pêche dans le Tiers-Monde*

Au cours des dernières décennies, les océans sont devenus la toile de fond d'une activité industrielle intensifiée, particulièrement dans les domaines de l'exploitation minière et de l'exploitation du pétrole, du gaz et de la production d'énergie renouvelable et d'aliments. Les progrès réalisés dans ces domaines sont stimulés par les découvertes récentes en matière de haute technologie, notamment dans les domaines de la micro-électronique, de la robotique, de la manipulation génétique, de la technologie spatiale, sismique, acoustique et optique. Les craintes se sont intensifiées en ce qui concerne les répercussions actuelles et possibles de ces activités, particulièrement mais non exclusivement, sur le secteur de l'exploitation pétrolière, sur l'environnement océanique et sur ses ressources vivantes. De nouvelles approches internationales sont indispensables à l'exploitation et à la gestion des ressources marines.

Selon les participants qui ont insisté sur le besoin d'adopter des perspectives plus générales, le poisson n'est qu'une des nombreuses ressources de l'océan, lesquelles devraient être « gérées » de façon à constituer pour l'humanité une source permanente et continuellement renouvelable de nourriture. Cependant, comme l'océan est utilisé à des fins qui s'opposent les unes aux autres (p. ex. transport maritime, déchargement de rebuts et de produits chimiques nocifs, exploitation du pétrole et du gaz au large et à des fins militaires), le potentiel à long terme des ressources de pêche mondiales est en péril. Par ailleurs, le recours à de nouvelles techniques de dépistage et de récolte du poisson exerce une pression accrue sur les ressources halieutiques qui sont une propriété commune de l'humanité. Et la difficulté de prédire

le rythme d'épuisement des stocks et de reconstitution des espèces d'importance commerciale, et de contrôler le taux d'exploitation ne font qu'aggraver cette pression.

Les participants ont reconnu que, pour relever ces défis, nous ne partions pas de zéro. Les spécialistes de la gestion des pêches sont depuis longtemps conscients de la fragilité des réserves de poisson devant la surexploitation et la détérioration de l'environnement. La diversité, l'abondance, la reconstitution, la survivance des espèces aquatiques essentielles, sont ordinairement considérées comme les baromètres de la santé écologique des cours d'eau, des littoraux et des autres éléments de la biosphère marine. C'est ce qui explique que l'on ait cherché à surveiller les effets des activités terrestres et océaniques sur les habitats des poissons, et que des régimes de gestion plus efficaces aient été fortement recommandés au Canada et ailleurs. Dans certains pays, y compris le Canada, la pêche est contingentée et on a recours à d'autres moyens pour limiter la prise de certaines espèces, mesures qui sont prises en tenant compte de la meilleure information biologique existante et des meilleurs modèles de simulation. On a réalisé des progrès considérables dans l'obtention d'accords régionaux et internationaux touchant l'utilisation et la gestion des stocks de poissons transfrontaliers.

En examinant de près ces questions, les participants ont attiré l'attention sur des aspects des procédures et de l'organisation de l'ACDI qui empêchent celle-ci d'appuyer sérieusement les activités de gestion et d'exploitation des pêches. Les défenseurs d'une perspective internationale plus large face à l'océan ont soutenu que les méthodes traditionnelles d'exploitation et de gestion des pêches se sont trop souvent arrêtées à la récolte et pas assez aux questions de gestion régionale et internationale des stocks partagés. Selon eux, les stocks de poissons doivent être considérés comme une ressource durable renouvelable, dont la gestion nous incombe.

2.3 *Conséquences pour l'aide de l'ACDI au secteur de la pêche et des ressources marines*

De l'avis général des participants, l'ACDI devrait, en matière de planification de l'aide à la pêche, faire sien le message de la Convention sur le droit de la mer ainsi que le changement des attitudes mondiales et scientifiques touchant l'utilisation et l'exploitation de l'océan. Il a été reconnu que cela exigerait des organismes de développement qu'ils apportent certaines modifications à leurs approches actuelles en matière d'aide aux pêches. Certains de ces ajustements sont examinés dans les sections qui suivent.

2.3.1 *Accent sur des approches et des institutions régionales*

Les participants ont insisté sur le besoin pour l'ACDI d'adopter à l'égard du développement des pêches des méthodes et des stratégies plus régionales, qui donnent moins d'importance aux regroupements selon la langue du pays et aux programmes définis sur une base nationale. Pour que l'aide à la pêche et aux ressources marines soit efficace, l'accent doit être mis sur la gestion d'écosystèmes aquatiques partagés et de ressources communes. L'ACDI devrait donc chercher à exploiter le savoir-faire et les compétences régionaux, à collaborer avec des spécialistes régionaux et à encourager et soutenir la formation de regroupements et de réseaux régionaux.

2.3.2 *Limites de l'approche de l'ACDI par programme ou projet destiné à un pays*

Toute l'approche à l'aide au développement par les notions de « projet » et de « programme-pays » aurait peut-être à être repensée. Si beaucoup de problèmes sont d'envergure mondiale ou régionale et sont, en fait, influencés davantage par les décisions des pays industrialisés, le Canada devrait consacrer plus d'efforts à travailler conjointement avec des organismes internationaux intéressés à la protection de l'océan et à la gestion des pêches, et à leur soutien. De même, il devrait soutenir les institutions et les organismes régionaux qui s'efforcent de coopérer à la gestion conjointe des ressources de l'océan.

2.3.3 *Solutions de haute technologie et limites dans le contexte du Tiers-Monde*

Les défenseurs d'une perspective internationale dans l'exploitation de l'océan croient beaucoup aux solutions technologiques pour régler les problèmes de gestion des pêches et comptent particulièrement sur une meilleure évaluation scientifique des réserves. Ces solutions, cependant, sont plus pertinentes dans les pays industrialisés que dans la plupart des pays en développement. En effet, la plupart des pays du Tiers-Monde manquent de moyens scientifiques et institutionnels pour tenir des statistiques adéquates sur leurs pêches et pour exercer un contrôle véritable des stocks de poissons multiespèces. Alors que certains de ces pays accueilleraient ce genre d'aide, d'autres concluraient sans aucun doute que l'effort exigé ne serait pas proportionnel aux retombées escomptées. Feraient partie

de cette dernière catégorie les pays qui n'ont pas d'importantes ressources halieutiques et ceux où les services publics des pêches n'ont pas, en ce moment, la capacité d'utiliser les données recueillies. Même s'ils connaissaient bien leurs stocks, ces pays n'ont ordinairement pas les effectifs requis en matière de surveillance et de contrôle pour faire respecter des contingents ou autres mesures de gestion ou de contrôle, essentielles à une bonne gestion des stocks.

2.3.4 Pêches industrielles et petites exploitations de pêche

Dans un contexte international, le plus grand défi pourrait bien consister à changer la dynamique qui caractérise actuellement l'industrie de la pêche, et qui exige en fait que la ressource soit exploitée au point de l'extinction, pour être remplacée par d'autres attitudes qui visent, entre autres, à faire en sorte que les ressources se renouvellent. Cela est particulièrement urgent dans les régions (incluant bon nombre des zones de pêche des pays en développement) où les stocks sont menacés par une récolte excessive. A cet égard, c'est surtout au secteur de la pêche industrielle qu'il incombe de changer, puisque ce sont ses activités qui menacent le plus gravement le développement durable de la pêche.

L'état actuel et les perspectives d'avenir des petites exploitations de pêche ou de la pêche artisanale ont aussi été discutés. On avait laissé entendre que, étant donné que nous ne pouvions pas contrôler ou interdire les activités des pays qui pêchent le plus, ni empêcher que d'autres événements se produisent ou que l'océan serve à des fins contradictoires, les petites exploitations de pêche seraient inévitablement remplacées par de nouvelles activités d'exploitation des ressources de l'océan, fondées sur la haute technologie.

Ce présupposé n'a pas reçu l'assentiment général des participants. On a fait remarquer que le principal handicap de la petite exploitation de pêche et du secteur artisanal est son incapacité de vendre ses prises à une qualité et un prix invariablement élevés, caractéristique importante des entreprises industrielles à grande échelle. En revanche, on reconnaît aussi, en général, que le poisson pris par les petites exploitations l'est à un coût moindre en combustible et en capital par unité de récolte que celui recolté dans le cas du secteur de la pêche industrielle à grand échelle.

Il faut donc conclure que les petites exploitations de pêche ne sont pas inévitablement condamnées à disparaître. Quant à savoir si, sous une forme ou une autre, la pêche sur petite échelle et artisanale peut continuer à être pratiquée par les populations côtières dans plusieurs endroits du monde et à être leur principale stratégie de survivance, cela dépendra en bonne partie des concepteurs des politiques nationales. La pêche artisanale pose d'autres questions clés qui relèvent, dans une large mesure, de choix politiques. Par exemple, celle de savoir si le pêcheur peut acquérir la formation et la technologie suffisantes pour s'adapter à des bateaux un peu plus gros et à des technologies de pêche améliorées, ou encore s'il pourra éventuellement s'aventurer en plus haute mer à la recherche d'espèces actuellement pêchées par des flottes de pêche hauturière.

Il existe aussi un certain choix (pour la plupart des gouvernements et des organismes de développement) concernant les investissements dans les pêches et les pêcheurs locaux : savoir faut-il les abandonner ou bien chercher des activités de rechange pour ces populations côtières, en supposant que la situation économique s'y prête.

2.3.5 Apport accru des spécialistes de l'environnement

Puisque l'on considère que les écosystèmes aquatiques constituent à la fois un environnement et une ressource, il est logique de conclure que les interventions et les projets dans le domaine de la pêche devraient être élaborés en étroite collaboration avec des spécialistes de l'environnement et avec des personnes ayant la compétence pour proposer une sage utilisation des écosystèmes aquatiques internationaux et régionaux. Comme il s'agit de domaines tout nouveaux, les régions ne disposeront pas toutes des compétences voulues. Les problèmes environnementaux dont il s'agit ici vont plus loin que la simple réglementation et le contrôle des événements. Ils englobent des questions de politique et de philosophie concernant l'exploration — et non simplement « la production durable maximale », mais plutôt « la production durable optimale ». Les spécialistes des pêches et de l'environnement à l'ACDI devront collaborer plus directement au recensement et à l'élaboration des programmes d'aide; ou encore, le Secteur de la pêche devrait avoir du personnel chargé de régler les questions de pêche dans le cadre du développement international et régional des écosystèmes aquatiques.

2.3.6 Attention particulière aux motifs et aux circonstances de l'aide

En s'adaptant à la perspective plus large de l'écosystème aquatique international, l'exigence ultime, et peut-être la plus importante pour l'ACDI, est d'être parfaitement claire

sur les motifs des ses interventions dans les pêches et sur les buts et objectifs de ses programmes dans ce secteur. Le contexte international et régional dans lequel l'aide est fournie devrait être examiné directement par rapport aux éléments suivants :

- Cette intervention risque-t-elle d'accroître la déjà trop grande capacité mondiale d'exploitation des ressources limitées, ce qui permettrait sans doute d'obtenir des gains à court terme au prix de dommages économiques et environnementaux à long terme ?

- Le programme comprend-il des modalités adéquates de gestion et d'évaluation des ressources ?

- L'intervention du Canada au profit d'un pays accroîtra-t-elle la capacité de ce dernier à être concurrentiel ou à collaborer avec un pays avoisinant dans l'exploitation d'une ressource limitée ou à la baisse, déjà exploitée à la limite de sa durabilité ? Quels genres de vérification et d'évaluations le système prévoit-il ?

- Le but premier de ce projet est-il de permettre à un État de développer sa capacité d'exploiter les ressources dans sa ZEE — le poisson actuellement récolté par d'autres pays ? Dans l'affirmative, dans quelles circonstances cette initiative constituerait-elle une forme d'aide canadienne appropriée, si elle était entreprise à une échelle régionale ?

- Le projet est-il réalisé uniquement pour des motifs humanitaires, c'est-à-dire pour aider des pêcheurs, qui font partie des segments les plus pauvres de la population, à changer de métier et d'activité, notamment à faire de la mariculture ? Dans l'affirmative, ce projet est-il vraiment un « projet légitime de développement des pêches » ? ◆

◆ 3.0 Intégration plus explicite aux objectifs thématiques de l'ACDI : approches interdisciplinaires (intrasectorielles)

3.1 Introduction

A plusieurs reprises durant le colloque, il a été fait mention du rapport direct existant entre le secteur de la pêche et des ressources marines et les objectifs prioritaires de l'ACDI. On a aussi fait remarqué, cependant, que les projets des pêches n'ont pas toujours été conçus, jusqu'à ce jour, en fonction de ces objectifs. On n'a pas explicitement évalué en quoi les pêches ont contribué au soulagement de la pauvreté, à la sécurité alimentaire, à l'intégration de la femme et au développement durable. Outre que la pêche est une source d'aliments, elle fournit souvent de l'emploi aux populations les plus marginales et aux groupes ruraux les plus démunis. Ces éléments caractéristiques signalent la nécessité d'intégrer plus efficacement les activités de la pêche de l'ACDI aux approches et aux programmes plus généraux de l'Agence.

Pour ce faire, l'ACDI doit, selon les participants, élaborer un plus grand nombre d'approches interdisciplinaires ou intrasectorielles. Cela était vrai non seulement du secteur de la pêche et des ressources marines, mais des autres programmes de l'ACDI, notamment de l'agriculture et des forêts. Les activités de la pêche ne sont qu'une des nombreuses opérations qui se déroulent dans des écosystèmes aquatiques complexes, et toute activité qui influe sur ceux-ci influe aussi sur la pêche dans une certaine mesure. Bien que l'on ait généralement convenu qu'il fallait aborder les problèmes de développement des pêches dans un contexte plus vaste de politiques et d'approches interdisciplinaires, on n'a pas réussi à articuler clairement comment on y arriverait. A cet égard, il est pertinent de signaler que la Direction générale des services professionnels de l'ACDI a récemment cherché à mettre au point des stratégies pour « une gestion intégrée des ressources » et « une gestion intégrée de la zone côtière ». Il y aurait lieu aussi d'avoir des stratégies intégrées d'exploitation et de gestion des océans. De même, les grands projets de l'ACDI dont l'objet est la construction de barrages, l'établissement de systèmes d'irrigation ou le développement agricole, doivent examiner quels effets ils ont sur les activités de pêche existantes et inclure la composante des pêches dans leur programme global.

Bon nombre des questions de développement et de leurs solutions qui ont été discutées, ainsi que les interventions retenues par l'ACDI, débordent le cadre d'une définition étroite du « secteur de la pêche » et s'appliquent en réalité à tous les secteurs. Cependant, le colloque a reconnu que l'ACDI fonctionne actuellement dans un monde organisé selon des spécialisations universitaires et intellectuelles, avec des gouvernements organisés en services assez courants en vue de l'application de programmes. De plus, la plupart des pays en développement ont leur ministère ou division de l'agriculture, des pêches (parfois au sein des ministères de l'agriculture) et de l'environnement avec lesquels l'ACDI travaille à cerner et à réaliser des programmes.

L'intégration plus explicite des programmes du secteur de la pêche aux objectifs thématiques de l'ACDI exige entre autres :

- Une plus grande coordination avec les programmes des secteurs de l'agriculture, de la foresterie et de l'utilisation des terres (p. ex. la gestion et la conservation des lignes de partage des eaux, la pollu tion des cours d'eau par les ruissellements agricoles, la riziculture et les modèles d'aquiculture intégrés du point de vue écologique);

- Une coordination avec les secteurs de l'environnement et de la santé publique, en vue de programmes durables du point de vue de l'environnement dans le secteur de la pêche et des ressources marines;

- Les populations côtières et les populations adonnées à la pêche intérieure choisies comme cibles des efforts de soulagement de la pauvreté et de développement durable des zones côtières, et

- La pleine reconnaissance, dans l'élaboration d'un projet, de la contribution traditionnelle et améliorée de la femme dans ce secteur.

3.2 Le développement des pêches et l'approvisionnement alimentaire mondial

Dans un monde où les populations augmentent rapidement et où les ressources ne sont pas illimitées, on se tourne de plus en plus vers l'océan et ses ressources, y compris une vaste réserve d'espèces sous-exploitées comme grande source d'approvisionnement alimentaire mondial. Les océans pourront-ils satisfaire cette attente ? Cela dépendra en grande partie de la façon dont on utilisera l'océan ou abusera de lui, surtout dans le cas des pays industrialisés. Le rythme auquel les océans reçoivent polluants et contaminants de sources agricoles, industrielles et autres auront un effet collectif déterminant sur la santé future des océans. Les perspectives ne sont pas uniformément sombres. Bien que les ressources halieutiques du monde soient limitées et que la productivité serait maintenant à la baisse par suite de

pratiques environnementales impropres, il serait encore possible d'accroître la production mondiale de poisson grâce à divers systèmes d'amélioration et de culture.

Les problèmes d'accès des populations à des quantités suffisantes de nourriture ne sont pas, cependant, principalement liés à l'approvisionnement alimentaire mondial. La répartition de la richesse et des revenus détermine l'accès aux ressources, y compris à la nourriture. D'où la grande différence d'accès entre les pays, mais aussi à l'intérieur des pays, surtout dans le cas des pays en développement. C'est pour cette raison que la sécurité alimentaire et les problèmes d'alimentation varient énormément d'un pays à l'autre dans le monde.

3.2.1 Le poisson en tant que nourriture

Étant une grande source de protéines, le poisson peut être un facteur important en matière de sécurité alimentaire et d'alimentation. Cependant, il est vain de vouloir régler les pénuries alimentaires locales sous l'angle de l'approvisionnement alimentaire mondial et des niveaux mondiaux de production de poisson. S'ils veulent apporter de l'« aide », les projets et les programmes destinés à améliorer l'alimentation et à donner une sécurité alimentaire doivent viser les segments les plus pauvres de la population. Ils doivent aussi accorder plus d'importance aux réseaux de mise en marché et de distribution, ainsi qu'aux questions de propriété des bateaux et des équipements, à l'accès aux étangs de poisson, au crédit et aux autres problèmes connexes.

Il faut reconnaître, cependant, que tout ce que les gouvernements et les industriels font pour augmenter les gains en devises étrangères peut devenir un important facteur de concurrence. En effet, le poisson étant un produit d'exportation à valeur élevée, les gains provenant de son exportation et de l'exportation d'autres fruits de mer peuvent être considérables. Quant à savoir si les populations pauvres finissent par profiter de ces revenus, cela relève beaucoup plus des politiques et des institutions nationales que des niveaux absolus de poisson disponible ou des augmentations de la production des pêches ou des gains en devises étrangères.

3.2.2 Le développement des pêches et la sécurité alimentaire

Les participants ont proposé qu'une plus grande attention soit accordée à la sécurité alimentaire des familles et que l'on utilise plus fréquemment une approche de développement communautaire.

Le poisson est un aliment très important et est la principale source de protéines dans bien des endroits. Lorsqu'on tente d'évaluer son influence sur la sécurité alimentaire, l'existence de poisson ne doit pas être le seul facteur pris en considération; il faut au contraire la considérer en relation avec les importations, la production agricole et les autres composants de la diète. Il faut aussi tenir compte des revenus moyens, de la répartition des revenus, des préférences alimentaires locales, des habitudes, des impératifs culturels, ainsi que des capacités.

De nombreux pays en développement manquent des informations les plus élémentaires concernant la permanence, la qualité et la sécurité de leur réserve alimentaire, ou touchant leurs pêches. Le Canada, dont la compétence est reconnue en matière de sécurité et de qualité d'aliments marins, peut soutenir des projets visant à établir ces paramètres pour des stocks de poisson récoltés localement. Il peut aussi offrir de l'aide aux pays qui désirent avoir de meilleures données socio-économiques sur leurs foyers et leurs collectivités, sur le bien-être des pêcheurs, sur les prises de poisson et la situation économique des entreprises de pêche.

On a fait remarquer que l'ensemble des données statistiques sur l'approvisionnement et le régime alimentaires ne dit pas grand chose sur les problèmes de sécurité alimentaire, puisque ceux-ci sont vraisemblablement le lot des secteurs économiques les plus pauvres et des populations qui vivent dans des collectivités éloignées. Il semblerait qu'un consensus se soit dégagé au colloque selon lequel la sécurité alimentaire nationale est, dans bien des cas, essentiellement un problème de distribution.

Cependant, comme on l'a vu plus haut, la sécurité alimentaire ne dépend pas seulement de l'approvisionnement en aliments mais aussi des niveaux et de la répartition des revenus. Dans le contexte des pêches, la question de l'accès revient à se demander si les gens qui travaillent dans le secteur des pêches des pays en développement gagnent assez pour se nourrir adéquatement, eux-mêmes et leur famille, et si la population a les moyens de s'acheter du poisson. Les opinions ont divergé parmi les participants sur la question de savoir si l'ACDI devrait concentrer ses efforts davantage sur la sécurité alimentaire que sur la production économique.

On a indiqué que les responsables des programmes dans les pêches ont souvent à choisir entre réaliser des gains économiques plus substantiels avec les pêches (et soutenir ainsi ceux qui travaillent dans l'industrie du poisson) ou procurer aux pauvres des aliments à bas prix. De nombreux projets ont tenté de combiner les deux en mettant l'accent sur l'amélioration du régime alimentaire et sur la production

du poisson. Bien qu'il ne soit pas contradictoire en soi de poursuivre ces deux objectifs, en pratique il est difficile de les concilier et de les atteindre tous deux du même coup.

Les projets d'aide dans le secteur de la pêche visent habituellement les pêcheurs, l'industrie de la pêche et les collectivités de pêcheurs. Ils ont, en partie du moins, été justifiées par le fait qu'ils contribueraient à améliorer l'alimentation et la distribution de la nourriture. En pratique, cependant, à moins qu'ils ne soient explicitement conçus en fonction d'objectifs de sécurité alimentaire — par exemple, la lutte contre la pauvreté, une meilleure distribution des aliments ou l'accès à la nourriture, — ils n'atteindront vraisemblablement pas d'eux-mêmes ces objectifs.

Durant les séances du colloque, certains participants ont affirmé que le soulagement de la pauvreté par la nourriture (possibilité d'avoir du poisson) devrait être la préoccupation centrale. D'autres ont soutenu que le soutien à la production des pêches pouvait se justifier du fait que, directement, il améliorait le régime alimentaire et, indirectement, les revenus des familles de pêcheurs, qui sont souvent les plus pauvres parmi les pauvres.

3.2.3 La sécurité alimentaire, les petites exploitations de pêche et l'aquiculture

L'aquiculture a fait l'objet d'une séance distincte au colloque et a été très présente dans d'autres discussions. Comme l'ont souligné plusieurs participants dans des lettres que nous avons reçues après le colloque, ces discussions n'ont pas toujours reflété le fait qu'il y a au moins trois genres d'aquiculture, qui répond chacune à sa façon aux besoins des pays en développement. Les renseignements généraux suivants à ce sujet sont donnés à titre explicatif.

L'aquiculture intensive, qui désigne la production contrôlée d'espèces aquatiques à l'aide de systèmes de culture, comporte des densités de peuplement beaucoup plus élevées que dans les conditions naturelles. Les espèces produites de cette façon doivent suivre un régime alimentaire de formule particulière de manière à fournir des récoltes de haute valeur, requérant un apport en main-d'oeuvre et en capitaux relativement élevé. Le plus souvent, l'aquiculture intensive dans les pays en développement vise des produits de haute valeur capables d'attirer des revenus en devises étrangères; il ne s'agit pas d'une stratégie qui cherche à assurer la sécurité alimentaire. Indirectement, l'aquiculture intensive ne contribue que marginalement à la sécurité alimentaire et au soulagement de la pauvreté, fournissant du travail à un petit nombre de personnes, qui peuvent ainsi améliorer leur niveau de vie.

Dans l'aquiculture semi-intensive, les nourritures naturelles existantes sont complétées par des nourritures semi-préparées, peu dispendieuses, de déchets agricoles, d'engrais et de fumier. Cette culture requiert moins d'intrants en main-d'oeuvre et en capitaux que l'aquiculture intensive. Les densités de peuplements sont également beaucoup plus faibles que dans la culture intensive.

Les activités de l'aquiculture extensive dépendent entièrement de la nourriture naturelle trouvée dans l'habitat de l'organisme. Les coûts en main-d'oeuvre et en capitaux sont minimes, et les densités de peuplement ainsi que la production sont faibles.

Pour évaluer les perspectives des activités d'aquiculture, plusieurs facteurs importants sont à considérer : l'aspect physique du site choisi, les aspects culturel et social, les ramifications politiques, la logistique et la mise en marché des produits et le choix des espèces dont on veut faire la culture.

Avec autant à prendre en compte, les avantages et inconvénients de chaque exploitation d'aquiculture doivent être analysés attentivement en fonction de la situation particulière du pays en développement en cause. Ainsi, l'absence de ressources en eau fraîche limitera, du moins pour une bonne partie de l'année, les cultures en étang de quelque niveau d'intensité que ce soit. L'absence de zones littorales protégées limite sérieusement la possibilité de mettre en place une culture d'espèces en cage ou en enclos dans des lacs ouverts ou des réservoirs; l'absence de mangroves ou d'espaces marécageux rend difficile la culture des crevettes et la culture de diverses espèces de poisson marins est restreinte par l'absence d'anses protégées.

Bien que les progrès dans les différents genres d'aquiculture soient prometteurs, l'idée selon laquelle l'aquiculture est destinée à supplanter la pêche artisanale est, au mieux, prématurée. L'aquiculture ne peut être durable, en effet, que si la combinaison voulue de conditions préalables physiques, biologiques, économiques, politiques et culturelles existe ou peut être atteinte.

3.2.3.1 L'aquiculture : alternative éventuelle à la pêche artisanale

Le point de départ de cette discussion a été la reconnaissance du fait que, comparativement aux entreprises de pêche industrielles, la mise en place de petites exploitations de pêche est préférable, aussi bien socialement qu'économiquement, pour les pays à la démographie galopante ayant des ressources halieutiques.

On a reconnu aussi que le développement de l'aquiculture peut accroître de façon très nette l'offre de protéines animales de consommation sans pour autant risquer de surexploiter les stocks de poissons à l'état naturel, comme cela peut se produire dans le cas de la pêche de capture.

La possibilité pour l'aquiculture de contribuer à la sécurité alimentaire a suscité beaucoup de discussions. On a convenu que l'aquiculture extensive et semi-intensive est le secteur qui offre le plus d'avantages aux secteurs les plus pauvres de la population. L'aquiculture n'a cependant pas été qualifiée de solution universelle au problème de la sécurité alimentaire dans le Tiers-Monde, car dans plusieurs régions on ne retrouve pas la combinaison voulue de conditions physiques, biologiques, politiques et socio-économiques requises pour son développement.

Certains participants avaient des réserves concernant la promotion de l'aquiculture intensive, craignant que cela ne détourne des fonds de développement destinés à la pêche artisanale. La promotion de l'aquiculture intensive en vue d'une augmentation de la production de poisson pour exportation était, de l'avis de certains participants, contraire à la politique du Canada qui est d'aider les plus pauvres des pauvres.

En évaluant les avantages de l'aquiculture, il faut reconnaître que la plupart des poissons et des crustacés de culture bien cotés sur le marché ont besoin d'aliments préparés à forte teneur en protéines. Or comme ces protéines proviennent souvent de la moulée de poisson, cela réduit d'autant l'approvisionnement global en protéines de poisson destinées à la consommation humaine directe. La culture de poisson herbivore ou qui se nourrit de plancton ne pose pas le même problème.

C'est pourquoi le colloque a proposé que, dans les cas où l'ACDI soutient le développement de l'aquiculture, elle devrait insister sur l'aquiculture extensive et semi-intensive, qui utilisent des espèces cultivées moins élevées dans la chaîne alimentaire. L'ACDI favoriserait ainsi la sécurité alimentaire et améliorerait les perspectives de gains, avec des coûts d'intrants moindres.

Les participants ont en général été d'avis que l'aquiculture peut avoir un rôle à jouer dans le développement économique, mais que l'aide doit s'adapter aux besoins et aux priorités de chaque région et de chaque pays. En matière de développement des pêches, il ne s'agit pas tant de faire un choix entre l'aquiculture et la pêche artisanale, mais bien d'analyser les besoins locaux, ainsi que les priorités, les politiques, les traditions culturelles locales et l'adaptabilité aux conditions actuelles. Pour les régions côtières dont les conditions existantes ne favorisent pas le développement de l'aquiculture, l'ACDI devrait soutenir le développement de la pêche artisanale au lieu d'essayer de convaincre les collectivités de pêche artisanale d'abandonner leur mode de vie traditionnel.

Il est donc évident que la planification du développement de l'aquiculture requiert des analyses approfondies. L'aquiculture ne devrait être considérée comme une solution pour remplacer la pêche artisanale que si elle est culturellement acceptable, s'il y en a un véritable besoin et si les collectivités visées peuvent respecter les conditions requises pour une aquiculture réussie.

3.2.3.2 L'aquiculture et l'agriculture, et le soulagement de la pauvreté

Si l'aquiculture est intégrée à l'agriculture, elle requiert une main-d'oeuvre et des investissements relativement faibles, surtout si l'on utilise des sous-produits provenant d'autres activités agricoles. En outre, c'est une activité relativement durable, exigeant des intrants qui sont assez bien connus et comprenant des paramètres environnementaux qui sont reconnus et en grande partie contrôlables. L'établissement de petites exploitations de poisson dans des régions rurales peut assurer la sécurité alimentaire. En fournissant une source de revenus et de l'emploi, elle peut aider à stabiliser les collectivités rurales. Et, en tant que métier de gestion agricole, l'aquiculture peut aussi procurer des revenus à des femmes ou à des familles d'agriculteurs.

Du point de vue du développement durable, l'aquiculture, qui est fondée sur la culture plutôt que sur la capture, est plus près de l'agriculture que ne l'est la pêche. C'est pour cette raison qu'elle peut être d'un apport plus grand dans les régions éloignées qui ont peu accès au poisson, mais qui ont une certaine connaissance de la culture de subsistance. Les facteurs culturels peuvent être un élément limitatif; dans certains cas, en effet, le poisson n'est peut-être pas une nourriture traditionnelle et il n'existe pas d'élevage d'animaux. D'où l'importance d'analyser ces aspects à fond longtemps à l'avance.

3.2.3.3 Transfert de la capacité et de la technologie canadiennes en aquiculture

Le Canada a fait de grands progrès dans les techniques de l'aquiculture, lesquels sont directement transférables ou peuvent être adaptés sans trop de modifications à la culture de poissons tropicaux. Pensons à la recherche-

développement sur les moulées de poisson et d'alimentation, à la physiologie de la reproduction, à la technologie de la fécondation provoquée, à la gestion de la santé du poisson, aux éléments de design et de fonctionnement des couvoirs et à la construction de cages et d'enclos. Cependant, la technologie mise au point au Canada vise principalement l'industrie de l'aquiculture intensive, de haute valeur, de salmonidés. Une bonne partie de son expérience n'est pas directement applicable aux espèces tropicales, dont un grand nombre sont herbivores.

En cherchant à déterminer les besoins des pays en développement dans ce domaine, il faut aussi reconnaître que certains pays sont « aquiculturellement développés » alors que d'autres ne le sont pas. La plupart des pays d'Afrique et d'Amérique latine sont « aquiculturellement sous-développés ». En revanche, les pays d'Asie ont des siècles d'expérience dans le développement de technologies d'aquiculture et de méthodes de culture extensive et semi-intensive d'espèces vivant dans des eaux chaudes. De nombreux pays asiatiques ont acquis une grande compétence dans le domaine de la culture des espèces tropicales. Ce faisant, ils ont appris à choisir les espèces destinées à la culture en fonction des conditions écologiques et sociales. Des technologies de culture en couvoir et en étang peu dispendieuses mais efficaces sont appliquées dans de nombreux pays, et les techniques de polyculture chinoises ont été largement utilisées pour maximiser la production des fermes de poisson.

Ce qui ressort de tout cela est que la technologie canadienne peut être utile dans certaines régions, mais que le potentiel de développement de l'aquiculture serait encore plus grand si l'on favorisait des interactions Sud-Sud entre les pays qui ont acquis des compétences en aquiculture en eau chaude et ceux qui ont besoin d'en acquérir et en ont les capacités. Les institutions et organismes régionaux de développement peuvent être particulièrement utiles pour promouvoir ces interactions Sud-Sud.

Le Canada a une grande compétence en ce domaine et compte plusieurs institutions qui pourraient offrir de la formation et des services d'encadrement au Canada et dans les pays bénéficiaires. Même s'il a une expérience limitée en matière d'aquiculture tropicale, le Canada a des compétences en gestion de la nutrition et de la santé du poisson et en développement de services d'encadrement dans l'ensemble des pays tropicaux, compétences qui peuvent être, et sont, très valables pour les pays en développement. De plus, les écologistes des pêches peuvent aider ces pays à résoudre d'autres problèmes liés à l'aquiculture, telles l'eutrophication et la pollution des étangs et l'établissement de la valeur des sous-produits agricoles pour la production de moulées ou la fécondation des étangs. Enfin, l'expérience du Canada en matière de programmes de réensemencement et d'amélioration des réservoirs, des lacs et des rivières pourrait aussi être utilement mise à profit par les pays où la pêche de capture dans les eaux intérieures a besoin d'être réadaptée.

Il y a déjà longtemps que le Canada met son expérience et ses compétences à la disposition d'autres régions. Depuis vingt ans déjà, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) fait la promotion du développement de l'aquiculture. Des scientifiques canadiens ont fait d'importants progrès dans l'amélioration des méthodes de culture des huîtres et des moules, dont certaines sont adaptables aux eaux tropicales. Les systèmes de culture suspendus pour les huîtres et les moules se sont avérés très productifs, puisque ces animaux qui se nourrissent en filtrant leurs aliments croissent rapidement dans des endroits favorables. Les améliorations de zones intermarées de pays tropicaux ont aussi favorisé une production durable de coques et de palourdes en Asie et en Amérique latine. Le CRDI a déjà ouvert la voie dans nombre d'avances importantes touchant la culture de bivalves tropicaux dans plusieurs pays en développement, et il faudrait étendre ce genre d'activité aux régions où elle pourrait représenter une entreprise viable. L'épuration et le contrôle de la qualité des coquilles récoltées et de leurs produits sont d'autres domaines techniques au sujet desquels nombre de pays en développement ont fait appel à l'aide du Canada en vue d'améliorer leurs produits pour qu'ils satisfassent les normes de qualité acceptables sur le plan international.

3.3 La femme et le développement

On a généralement été d'accord pour reconnaître que la politique de l'ACDI concernant le rôle de la femme dans le développement a conféré une dimension de bon sens à la planification. On a soutenu que cette politique avait attiré l'attention sur des groupes cibles plus vastes, incluant les enfants, les paysans agriculteurs et d'autres membres de la collectivité. Ce qui a obligé les planificateurs à se demander soigneusement quels groupes cibles pouvaient être touchés positivement ou négativement par les interventions proposées. Autre indice voulant que le souci d'intégrer la femme ne doit pas être examiné isolément, car toute activité qui influe sur la femme touche aussi l'homme et l'enfant de la famille ainsi que la collectivité. Dans le même ordre d'idées, certains participants ont fait remarquer que, pour concevoir des projets de pêche efficaces, il faut connaître, mieux que cela semble être le cas aujourd'hui, les cultures locales et traditions locales ainsi que les rôles des sexes.

Le débat au colloque n'a pas toujours porté sur le fait qu'il était pertinent ou important d'affecter l'aide accordée aux pêches vers des activités de femmes dans ce secteur, et ce fut souvent un débat idéologique. Diverses préoccupations ont été exprimées sur différents sujets, notamment le fait qu'il soit risqué de tenter de susciter des changements sociaux liés aux rôles des sexes, la nécessité de prendre en compte la tâche déjà lourde des femmes, ainsi que toute la gamme d'activités permettant à la femme de participer au développement du secteur des pêches.

En ce qui concerne la question de savoir ce qui peut être fait pour que les femmes dans les pays en développement participent davantage à la mise en oeuvre des projets dans le secteur de la pêche, deux tendances ont émergé.

La première met l'accent sur l'information. Dans les pays où des projets sont lancés, les planificateurs devraient disposer d'une base de données sur les rôles, les responsabilités et les activités de la femme. Il faudrait aussi recourir davantage aux autorités locales pour savoir dans quel domaine les femmes avaient clairement besoin de formation ou quels programmes devraient viser plus nettement les femmes. Selon les tenants de ce groupe, il faudrait qu'il y ait plus d'analyses des rôles sociaux des sexes.

La deuxième tendance a soutenu, au contraire, que ce qui manquait le plus à l'heure actuelle ce n'était pas tant d'autres recherches ou analyses des rôles des sexes. L'important était plutôt que des groupes féminins locaux, bien informés sur la culture et les problèmes locaux, participent davantage à l'élaboration et à la réalisation des projets. Les partisans de cette deuxième opinion ont prévenu qu'il ne fallait accepter qu'avec prudence les points de vue traditionnels ou solidement enracinés sur le partage du travail en fonction des sexes dans les pays en développement. Dans beaucoup de pays, en effet, les femmes font la plus grande partie du travail et ce fait est très peu reconnu. Qui plus est, les femmes dans ces pays n'ont souvent aucune audience politique.

Il a aussi été souligné que, dans la plupart des pays, la femme a un rôle de soutien dans la pêche, et dans nombre d'entre eux un rôle prédominant surtout dans les domaines du traitement et de la mise en marché. La planification des pêches à l'ACDI devrait mieux refléter cette réalité. En matière d'aquiculture, les femmes ont fait preuve d'aptitudes considérables dans divers aspects de l'élevage du poisson, notamment dans le fonctionnement des couvoirs et la gestion de la santé des poissons. Les planificateurs de programmes devraient par conséquent viser à obtenir une plus grande participation des femmes.

3.4 Le développement durable

Le colloque a abordé de front les questions du développement durable et du soulagement de la pauvreté. Il a été convenu que ces objectifs étaient inséparables. Par exemple, si les activités de développement de la pêche ne sont pas planifiées pour protéger les habitats des poissons contre la pollution, la destruction des récifs ou autres impacts négatifs, tous les efforts de gestion des pêches seront vains. Cela pourrait comporter la nécessité de donner aux collectivités une formation sur l'utilisation des produits chimiques nuisibles et destructeurs, sur les pratiques de pêche irréfléchies ou même à trouver d'autre formes d'emploi pour les populations qui dépendent de ces ressources.

Les participants ont affirmé qu'il fallait, fondamentalement, effectuer plus de planification et d'analyses à long terme. Il faut aborder plus systématiquement les liens environnementaux existant entre les pêches et les pratiques d'utilisation des terres (p. ex. les effets des ruissellements de pesticides et d'engrais sur les plans d'eau). Lorsque cela est acceptable socialement, il est possible de combiner la culture du poisson avec d'autres activités agricoles (p. ex. poisson, riz et bétail) qui débouchent sur des systèmes intégrés d'aquiculture protecteurs de l'environnement, tout en contrôlant les animaux nuisibles propagés par l'eau et en produisant du poisson comestible. A cet égard, il faudrait soutenir un transfert plus actif d'informations et de technologie Sud-Sud; et chercher à adapter des technologies traditionnelles de pêche et des systèmes de polyculture durables aux espèces autochtones, au lieu de les remplacer au complet par des technologies venant de l'extérieur qui pourraient bien être beaucoup moins durables.

Depuis de nombreuses années déjà, la théorie de gestion des pêches s'inspire des principes du développement durable et comprend les concepts de récolte durable maximale (RDM) et de récolte durable optimale (RDO). Cependant, ce qu'il nous faut peut-être ce sont des concepts nouveaux et, comme le disait un participant, une « nouvelle économie » qui traite adéquatement du développement durable.

L'absence de liens fonctionnels entre les divers organismes canadiens qui s'occupent du développement durable des pêches et d'autres donateurs dans les pays bénéficiaires a été vue comme un obstacle sérieux à la mise en place de méthodes durables. On a jugé que l'approche traditionnelle par projet ne permettait pas de régler les problèmes de durabilité qui sont de portée mondiale.

Les solutions exigeront aussi vraisemblablement de nouvelles approches en matière de collaboration régionale. Le Canada doit appuyer plus explicitement l'élaboration et l'harmonisation de politiques régionales par l'entremise d'organisations régionales qui préconisent des politiques de pêches et de développement durable de la pêche et des ressources marines.

Après avoir passé en revue les questions touchant au développement durable, les participants ont conclu que les propositions suivantes, qui visent à atteindre les objectifs primordiaux de l'ACDI dans le domaine de l'aide à la pêche et aux ressources marines, méritent d'être considérées attentivement :

- Il faudrait qu'il y ait moins d'aide liée et moins de dépendance à l'égard du matériel et des compétences du Canada, et que l'on soutienne davantage les transferts de technologie et d'information Sud-Sud;

- Il faudrait qu'il y ait un mécanisme officiel de coordi nation de l'APD canadienne dans le domaine de la pêche et des océans, particulièrement en vue de promouvoir la coordination régionale et le travail avec d'autres organismes donateurs;

- Un plus grand soutien doit être donné aux efforts internationaux visant à réaliser une coordination mondiale des initiatives de développement durables et de protection environnementale des océans;

- Il faut plus d'analyses et de planification à plus long terme, assorties de programmes d'engagement relativement à l'aide canadienne au développement à l'étranger;

- Il faut accorder plus d'appui au renforcement des capacités de planification centrales dans les pays en développement, afin de favoriser une meilleure rationalisation des initiatives d'investissement privées comparativement à celles du secteur public et de leurs conséquences à long terme sur le développement communautaire et sur la gestion et la protection des ressources;

- Une meilleure réclame devrait être faite pour améliorer l'image des pêches dans les pays en développement et accroître leur importance au point que celles-ci ne soient plus considérées comme le « parent pauvre » de l'agriculture;

- Il faut assurer une plus grande coopération entre les secteurs privé et public sur le plan international concernant les questions de développement durable et de soulagement de la pauvreté;

- Il faudrait, si possible, assurer une meilleure intégration des programmes de pêches et d'aquiculture, d'une part, et d'agriculture, d'autre part;

- Les pêches devraient être considérées comme une partie intégrante des programmes plus vastes de soulagement de la pauvreté, des projets de sécurité alimentaire et des initiatives de développement durable. ◆

◆ 4.0 Pour une meilleure coordination entre les organismes d'aide canadiens et entre ceux-ci et d'autres organismes et donateurs internationaux

4.1 Introduction

De l'avis des participants, l'élaboration et l'exécution efficaces des programmes sont plus difficiles en raison de l'insuffisance de la coordination de l'aide publique au développement canadienne. Ce problème a été reconnu non seulement par les participants canadiens, mais aussi par les représentants des groupes d'organismes des Nations Unies et par d'autres organisations internationales participant au colloque.

On trouvera dans la présente section un résumé et une analyse des questions qui influent sur la coordination et la coopération des organismes canadiens qui s'occupent de l'APD canadienne et sur la coordination et la coopération de l'APD canadienne avec les activités d'autres organismes d'aide internationaux.

4.2 La coordination de l'APD canadienne

Le fait que les crédits affectés à l'APD se font plus rares, et seront vraisemblablement encore plus rares à court et à moyen terme au moins, devrait stimuler la coopération entre les organismes d'APD canadiens. Dans ce contexte, il est particulièrement important que les projets importants soient pertinents, que les chevauchements existants ou potentiels entre organismes soient repérés et que l'on se concerte pour éviter tout double emploi.

Les représentants des pays en développement qui ont assisté au colloque ont affirmé que bon nombre des pays bénéficiaires ne connaissait pas les rôles et les mandats respectifs des trois principaux organismes d'aide canadiens (ACDI, CRDI et CIEO). A cause de ce manque de coordination, les projets sont mal définis ou cernés, les efforts chevauchent et les organismes se font une concurrence qui gaspille des énergies. On pourrait éviter beaucoup de ces problèmes si les projets proposés faisaient l'objet d'un examen interorganisme.

Certains indices permettent de croire que les problèmes de coopération des organismes et de coordination de leurs activités étaient, dans certains cas, moins graves qu'il n'y paraissait à première vue. Tout en reconnaissant ce fait, il est néanmoins urgent que des directives plus claires soient adoptées concernant les mandats et les rôles respectifs de ces organismes dans l'acheminement de l'APD canadienne. Bien que les activités de l'ACDI et du CRDI semblent chevaucher, le plus difficile serait de déterminer les responsabilités respectives de l'ACDI et du CIEO.

En dépit de ce chevauchement des mandats et des responsabilités des divers organismes canadiens d'APD, chacun d'eux est plus nettement spécialisé dans tel ou tel aspect du développement. Les compétences de l'ACDI dans le domaine de la pêche artisanale, la réputation des travaux du CRDI en aquiculture, les compétences croissantes du CIEO dans l'aide apportée aux pays en développement pour tirer parti, sur le plan des ressources, des avantages découlant de la III[e] CNUDM et l'intérêt manifesté par PCAI pour les projets d'exploitation du pétrole, voilà autant de spécialisations qui pourraient servir d'utiles points de départ pour la clarification des mandats et des responsabilités de ces organismes. Elles pourraient aussi être utiles pour cerner les domaines dans lesquels chaque organisme serait capable de compléter et de renforcer ses compétences en vue de formuler une unique stratégie canadienne internationale face aux questions d'exploitation des océans.

On s'est déjà efforcé de trouver des solutions aux questions de partage des responsabilités et de mandats entre l'ACDI et le CIEO. De toute évidence mieux vaut régler cette question vitale aujourd'hui que demain pour éviter que l'APD canadienne accordée à des projets de développement de la pêche dans les pays en développement soit trop fragmentée.

Selon les participants, la concertation entre les organismes doit, pour être réelle, exister à deux niveaux, à savoir à ceux des politiques et des programmes. Au lieu d'obtenir de force une coopération inter-organismes aux niveaux du travail, il a été suggéré qu'il serait plus productif d'établir une concertation aux niveaux des politiques et de la stratégie, et ensuite de favoriser des contacts aux niveaux du travail.

L'imprécision des mandats crée de la confusion, non seulement dans les pays en développement qui ont de la difficulté à identifier les sources d'aide, mais aussi au Canada, parmi les divers secteurs qui pourraient participer aux efforts canadiens d'APD. On a souligné que le fait de clarifier les mandats de l'ACDI, du CRDI et du CIEO amènerait ces organismes à accroître leur collaboration avec les universités canadiennes, les établissements de recherche, les ONG, les entreprises et les gouvernements fédéral et provinciaux.

Désirant assumer la responsabilité qui leur avait été confiée de présenter à la plénière des résultats définitifs des délibérations, les participants ont recommandé qu'un groupe de travail soit mis sur pied et « formé des personnes les plus compétentes » et qu'il soit chargé d'examiner « la mise en oeuvre de l'aide dans les domaines des ressources marines et de l'environnement ». A l'origine, il a été proposé au colloque que ce groupe fasse rapport de ses

recommandations aux présidents de l'ACDI, du CRDI, du CIEO et de PCAI. Dans les échanges écrits subséquents avec les participants, il a été fortement recommandé que le groupe de travail fasse plutôt rapport au ministre concerné du gouvernement fédéral. Ce rapport pourrait aussi être fait à une personne nommée par le ministre qui serait chargée de l'étudier et de formuler les recommandations auxquelles le ministre pourrait donner suite.

Les participants ont insisté pour que le groupe de travail qui examinerait la coopération et la coordination entre les quatre organismes d'APD canadiens ne devrait pas perdre de vue le fait que, même si le chevauchement des responsabilités pose peut-être certains problèmes, l'existence de capacités complémentaires entre ces quatre organismes constitue aussi une force. A preuve le fait que, depuis 1968, l'APD canadienne au secteur des pêches a été substantielle, totalisant des décaissements de quelque 288 millions de dollars. Gardant cela à l'esprit, le premier objectif doit être de veiller à ce que les activités d'APD du Canada utilisent le plus efficacement possible leurs capacités qui se complètent en répondant aux demandes d'aide dans le secteur des ressources marines. Cela est particulièrement important à un moment où l'aide extérieure du Canada à ce secteur serait, dit-on, en train de diminuer, alors que sur la scène internationale la prise de conscience des océans et de l'environnement s'accroît.

4.3 L'APD du Canada comparativement à celle d'autres organismes internationaux

On convient que la première chose à faire pour accroître le rôle du Canada dans le domaine de l'exploitation internationale des océans est d'améliorer la concertation entre les organismes canadiens chargés de mettre en oeuvre l'APD. La deuxième est de veiller à ce que les activités du Canada soient coordonnées à celles d'autres pays donateurs et d'organismes d'aide multilatéraux travaillant avec les pays en développement. Les participants au colloque ont dit que les organismes d'aide canadiens devraient examiner leurs politiques et procédures de manière à ce qu'il y ait plus de liens entre elles. Cela améliorerait la qualité des projets et permettrait de mieux utiliser les fonds moins importants que le Canada consacre au développement des pêches.

Jusqu'à récemment, un des principaux défis qu'il fallait relever en décidant comment utiliser au mieux les fonds d'APD canadiens était d'établir les besoins prioritaires et, plus particulièrement, de se faire une idée claire et globale de la façon dont les autres donateurs répondaient aux demandes d'aide. Pour assurer une répartition équitable des fonds entre les pays en développement et pour éviter les chevauchements et les trous en matière d'aide, il fallait créer un « centre d'échange de renseignements », qui pourrait fournir de l'information à jour sur les projets en cours de réalisation dans les pays en développement ou sur les diverses étapes de leur élaboration. Comme cela a été signalé au colloque, la FAO a mis au point et implanté un système de ce genre, à savoir son Système d'information sur les projets dans les pêches (FIPIS), banque de données qui sera utile non seulement aux pays donateurs mais aussi aux pays en développement songeant à faire une demande d'aide. A l'heure actuelle, environ 2 800 projets sont inscrits dans cette banque de données que les pays en développement et les pays donateurs peuvent obtenir sur disquette. La banque répertorie non seulement les projets parrainés par la FAO, mais aussi ceux d'autres donateurs. L'ACDI est abonnée au FIPIS et, à ce titre, pourra s'en servir dans la planification future. Le fait de savoir comment d'autres donateurs abordent les projets devrait permettre une utilisation plus efficace de l'APD canadienne. On aurait besoin d'un système semblable pour les dossiers de ressources marines autres que la pêche.

4.3.1 Organisations régionales locales

En ce qui concerne la coopération et la coordination aux niveaux international et régional, il importe de veiller à ce que l'aide soit canalisée et ciblée par le meilleur organisme possible. Plus précisément, il semble que la participation d'organisations régionales locales, tels le SEAFDEC, l'OECS, l'ANASE, la FFA (Agence des pêches du Forum Pacifique Sud), etc. favoriserait le développement durable. Ces organismes ont une perspective et des informations bien précises sur les besoins des États membres pour ce qui est des activités de développement dans le secteur de la pêche; il est probable aussi qu'ils continueront à participer au développement de la région longtemps après que l'ACDI y soit intervenu.

Le travail avec les organismes régionaux peut être utile de plusieurs autres façons. Dans de nombreux cas, les pays en développement peuvent assez aisément définir les objectifs qu'ils désirent atteindre dans le domaine du développement des pêches. C'est à l'étape suivante qu'ils sont confrontés à leur principal problème, celui d'élaborer les stratégies et les programmes de suivi requis pour atteindre ces objectifs. Or, l'ACDI a justement acquis des compétences au chapitre du repérage et de la définition des éléments des programmes et projets de pêche destinés aux pays en développement et de l'établissement de protocoles de mise en oeuvre. En travaillant avec des organismes multilatéraux et régionaux, elle peut voir à ce qu'un grand nombre de possibilités soient effectivement exploitées avec des pays en développement.

Ce serait leur rendre un service particulièrement utile, puisqu'un grand nombre d'institutions et de ministères des petits pays en développement n'ont guère la capacité de planifier et d'exécuter des projets effectifs. Forte de son expérience, l'ACDI devrait aider les pays en développement en renforçant leurs capacités de planification et de programmation et leur habileté, par conséquent, à tirer meilleur parti des fonds des donateurs. Le séminaire-atelier financé par l'ACDI et présenté par l'OECO en janvier 1990 en vue d'aider les gouvernements membres de cet organisme à savoir mieux préparer les propositions d'aide est un bon exemple de ce genre d'importante activité d'APD.

Il s'ensuit que la priorité devrait être accordée à ce genre d'activités de renforcement des institutions régionales. Cela devrait être fait avant tout investissement dans la construction de bâtiments ou autre équipement matériel; souvent, en effet, de nombreux pays en développement ne disposent pas de la capacité de gestion requise pour savoir utiliser ces immobilisations.

4.3.2 Coordination avec d'autres organismes donateurs

A en juger par l'expérience d'autres organismes, il y aurait avantage à réaliser des projets régionaux en coentreprise. L'expérience acquise par les organismes d'aide nordiques avec la Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe (SADCC) en est un exemple, et l'ACDI pourrait songer à s'inspirer de ce modèle.

Il a été question plus haut de ce qui pouvait nuire aux progrès en ce domaine. Récemment, dans les Caraïbes, l'occasion de conclure une coentreprise à dimension régionale a été perdue, ce qui illustre bien ces facteurs nuisibles. Le gouvernement de Sainte-Lucie avait, à l'origine, demandé l'aide de l'ACDI pour réaliser un projet auquel ce pays participait ainsi que les États voisins de Saint-Vincent et des Grenadines. Par suite des longs délais du processus d'attente, Sainte-Lucie a finalement décidé d'accepter l'aide du gouvernement du Japon. En outre, comme le programme japonais n'était pas compatible, sur le plan de la conception, avec les travaux connexes déjà effectués par le Canada à Sainte-Lucie, les retombées des investissements des deux pays en ont probablement été diminuées. Il semblerait qu'une situation semblable serait sur le point de se reproduire avec le projet de pêche artisanale au Sénégal.

Il y aurait particulièrement lieu que les gouvernements de pays en développement soient sensibilisés à la nécessité de prendre position dans le contexte d'un cadre politique ferme, et de promouvoir la coopération et la coordination entre leurs ministres et organismes, surtout au sein de leurs unités de planification économique. Il s'agit d'un besoin urgent : selon les données du PNUD, moins de 28 p. 100 des pays en développement ont un processus consultatif capable d'exécuter de telles fonctions. Pour remédier à cette lacune, le PNUD et la Banque mondiale ont élaboré pour tel ou tel pays des processus de consultation qui peuvent être utilisés au niveau sectoriel.

Dans le même ordre d'idées, les donateurs devraient être sur leurs gardes avant d'entreprendre des projets requérant de gros investissements dans des projets de biens d'équipement dans des pays qui n'ont pas les ressources humaines et économiques requises pour utiliser ces investissements de façon sage et durable. Cela est particulièrement vrai dans des situations où d'importants investissements dans de tels projets sont proposés aux dépens de projets moins prestigieux, dont les petites exploitations de pêche et les collectivités de pêcheurs pourraient profiter. Par conséquent, avant de se lancer dans de gros investissements pour le développement de la pêche, les pays en développement devraient montrer qu'ils ont pris l'engagement d'adopter une approche stratégique au développement, — approche en vertu de laquelle les besoins et les intérêts sont logiquement liés à des politiques et à des programmes qui sont structurés de manière à atteindre des objectifs mesurables et réalistes.

En matière de coopération et de coordination avec d'autres organismes et donateurs, le Canada, en qualité d'important partenaire dans le développement des pêches internationales, devrait se concentrer sur les activités qui lui réussissent. Ce qui inclut la mise en oeuvre de projets comportant la récolte d'espèces multiples, le traitement et l'assurance de qualité ainsi que la structuration et l'implantation de projets requérant la participation d'établissements d'enseignement postsecondaires, de la formation et de l'aide technique. En qualité d'organisme qui accorde des subventions plutôt que des prêts, l'ACDI a un avantage intéressant : celui de pouvoir fournir des fonds qui peuvent être utilisés par les pays en développement comme levier pour aller chercher du financement supplémentaire auprès d'institutions de prêt multilatérales et privées en vue de la réalisation de projets de développement. ◆

◆ 5.0 L'aide aux pêches et le cycle de projet de l'ACDI

5.1 *Introduction*

Dans toutes les séances du colloque des critiques ont été formulées à l'endroit des processus utilisés par l'ACDI, non seulement dans le secteur de la pêche mais en général, surtout en ce qui concerne l'ordonnancement d'un projet, depuis sa première définition à sa mise en oeuvre et à son évaluation. Réunis les uns aux autres, les divers problèmes recensés en ce domaine réduisent la capacité de l'ACDI de répondre efficacement aux besoins des pays bénéficiaires. Parmi les difficultés les plus couramment citées, mentionnons le manque de coopération et de coordination entre les diverses unités de la bureaucratie de l'ACDI.

On a jugé qu'il était urgent de régler ces problèmes. On a en même temps reconnu que, vu les dimensions et la complexité de l'ACDI, il ne serait pas facile d'apporter des changements, même minimes, au statu quo et que ces changements devraient s'appuyer sur des documents les justifiant entièrement.

5.2 *Cerner les problèmes*

5.2.1 *Le personnel de l'ACDI — Rôles, responsabilités et pouvoir*

De l'avis des participants, le personnel professionnel de l'ACDI a, depuis quelques années, moins d'influence sur l'élaboration et la gestion des projets. Vu de l'extérieur, l'apport et le pouvoir des agents de services professionnels (c.-à-d. les spécialistes techniques par opposition aux administrateurs) est moins important qu'ils ne l'étaient autrefois dans les phases de conception et de mise en oeuvre des projets.

Les tenants de ce point de vue ont attribué cet état de choses à plusieurs facteurs, notamment aux suivants : la décentralisation, le processus de revue de programme et la formule de l'équipe de projet. Pour vérifier la validité de ces suppositions, il convient de revenir brièvement sur le passé.

Il a été signalé que, il y a quelques années encore, les spécialistes sectoriels de la DGSP (les APR) étaient chargés des aspects techniques des projets, tandis que les personnes de l'administration (regroupées sous le nom de « bureau géographique » veillaient à la gestion des projets et au décaissement des fonds. Ce partage des rôles visait à assurer un sain équilibre entre tâches administratives et techniques.

5.2.1.1 *La décentralisation*

En raison de la décentralisation suivie par l'ACDI, les agents administratifs ont été déplacés sur le terrain — c'est-à-dire plus près du lieu des activités, — tandis que des agents des services professionnels sont demeurés à l'administration centrale. Les agents administratifs obtiennent maintenant beaucoup de conseils techniques du personnel embauché localement. De l'avis de certains participants, c'est précisément ce qui a fait de l'APR de l'ACDI davantage un conseiller qu'une personne qui participe au processus de prise de décision. En outre, les chefs des équipes de projet, n'étant pas par définition des spécialistes techniques sectoriels, ne sont pas tenus de suivre les conseils des APR, qui sont les spécialistes techniques.

Les participants qui avaient vécu cet état de choses ont indiqué que les activités du secteur de la pêche peuvent subir de nombreux changements imprévisibles, qui exigent des ajustements rapides fondés sur une évaluation technique très nette de la situation, et aussi que l'actuelle formule d'équipe de projet ne permettait pas vraiment de formuler une telle réponse.

Selon les participants, cela est lié à un autre problème : la discontinuité de l'équipe de projet. Parce que le plan de carrière de la plupart des agents d'aide bilatérale (des bureaux géographiques) prévoit leur affectation systématique aux bureaux de plusieurs pays et à des postes à l'étranger, le personnel du bureau géographique peut changer à plusieurs reprises pendant le cycle du projet. L'APR, par contre, est toujours présent avant, pendant et après la vie du projet. La participation réduite des APR aurait donc des répercussions directes sur la mémoire institutionnelle du projet et sur la continuité des efforts.

D'aucuns ont affirmé au colloque qu'il serait logique et utile pour les spécialistes de l'ACDI en matière de pêches de travailler de près à la formulation des projets avec les pays en développement et les organismes régionaux; grâce à cette collaboration, en effet, il y aurait plus de chances que les projets répondent aux besoins et respectent les conditions des pays bénéficiaires concernés.

On a fait remarquer, cependant, qu'en vertu du système existant, les APR ne peuvent pas remplir cette fonction puisqu'ils empiéteraient sur la responsabilité jugée appartenir à l'agent de bureau pour ce qui est de définir les projets à inclure dans un programme de l'ACDI pour un pays.

5.2.2 *La revue de programme et le cheminement d'un projet dans le système*

Les revues de programme comprennent les documents de planification et de travail qui expliquent les projets de développement sectoriels à entreprendre dans les pays en développement au cours de chaque cycle de planification. La politique actuelle de l'ACDI prévoit qu'un petit nombre de secteurs seulement peuvent être visés par une revue de programme; la pêche étant l'un de plusieurs secteurs doit leur faire concurrence pour être choisie dans une revue. Ainsi, même si les projets dans le secteur de la pêche répondent à cinq des six objectifs thématiques régissant l'octroi de l'aide de l'ACDI et même si le pays bénéficiaire offre de bonnes possibilités pour la mise en oeuvre de projets de développement dans le secteur des pêches, les initiatives de ce secteur ne sont pas toujours retenues dans les revues de programme.

S'il est si difficile d'obtenir une place pour les pêches dans une revue de programme, cela est en partie dû au fait que, du point de vue des priorités sectorielles, les pêches, surtout les pêches artisanales, sont souvent considérées comme des activités de moindre importance comparativement aux activités d'autres grands secteurs, telles l'agriculture, l'énergie, les télécommunications et les ressources en eau.

Les participants ont fait remarquer que le cycle de planification de 3 à 5 ans du processus de la revue de programme de l'ACDI n'est pas toujours bien synchronisé avec les besoins des pays en développement. Même lorsque les budgets d'un projet sont suffisants, le temps requis pour obtenir des résultats peut déborder celui que prévoit la période de planification de projets de l'ACDI. Stimulés par le désir et le besoin d'avoir accès aux fonds d'aide disponibles, les agents de planification des pays en développement sont souvent portés à fixer des buts beaucoup trop optimistes. Ce qui peut, en fin de compte, mener à des projets bien conçus que l'on juge être des échecs parce qu'ils n'ont pas été achevés à l'intérieur des délais prévus.

Pour la plupart des projets dans les pêches, une période de projet de 5 à 10 années est requise pour absorber entièrement et utilement l'aide fournie. Cela vaut en particulier pour plusieurs éléments, par exemple pour le renforcement des institutions, pour la formation, l'assistance technique et la mise en place d'infrastructures. Même si tous les éléments de projet ont été correctement cernés et que le processus de leur mise en oeuvre soit adéquatement défini, la nécessité de comprimer le projet dans une période de planification trop courte peut compromettre l'atteinte des objectifs du projet.

Pour définir ce problème dans une autre perspective, l'ensemble du financement des projets est souvent trop considérable pour être bien utilisé au cours de la période relativement courte allouée au projet. La solution consistant à élaborer une série de projets plus modestes réalisés par étapes est, selon les agents de bureau géographiques de l'ACDI, moins efficace si l'on tient compte du temps et des efforts qu'il faut investir pour soumettre les petits projets au processus bureaucratique. Il a aussi été affirmé que ce genre de projet est plus difficile à justifier pour le gouvernement du Canada.

L'organisation de base du cycle d'un projet de l'ACDI n'est pas considérée, en elle-même, comme trop bureaucratique ou inutile. Le vrai problème semble être dans le processus, à savoir le temps trop long que met un projet pour passer d'une étape à une autre.

« Je crois réellement que le secteur de la pêche à l'ACDI a fait un audacieux pas en avant en consentant à effectuer un vaste examen public au cours des deux prochains jours. »

Toutefois, si l'examen est très étendu, comme il se doit, en ce qui concerne le secteur de la pêche, il est également d'une portée considérable pour ce qui est de l'ACDI dans son ensemble. De nombreuses réserves relatives au secteur de la pêche préoccupent l'ensemble de l'ACDI et elles ne se limitent pas seulement à la pêche, mais à tout le secteur de l'aide au développement. »

(Noble Power, vice-président, Relations extérieures et conseiller spécial auprès du président, dans son allocution d'ouverture à l'occasion du colloque)

5.2.3 *Projets sectoriels intégrés*

Le système de l'ACDI actuellement en vigueur ne prévoit pas de projets multisectoriels, comme tels. Les projets comportant des éléments qui font appel à plus d'un secteur sont normalement affectés au

secteur qui semble avoir la part la plus importante du budget. Dans ces cas, on accorde une priorité moins grande au secteur qui a une part « moindre », même si du point de vue du succès d'ensemble, ce secteur en est peut-être l'élément critique. Ainsi, dans un projet comportant la culture intégrée du riz et du poisson ou la gestion d'une zone côtière et la culture des crevettes, la décision que l'on cherche normalement à prendre est celle de savoir quel secteur prendra la tête du projet, au lieu de se demander comment structurer les activités du projet de manière à refléter fidèlement la nature multisectorielle du travail à effectuer.

5.3 Besoin de nouvelles approches

Bien que l'ACDI continue à fournir une aide considérable aux pays en développement, les participants ont réussi à signaler, comme cela a été indiqué plus haut, plusieurs domaines où, pour diverses raisons, ces approches devraient sans doute être changées en vue d'assurer des opérations plus effectives et efficaces.

Essentiellement, il faut que l'ACDI jette un regard nouveau sur des problèmes qui en sont venus à être considérés comme « de vieux problèmes désuets ». Les retards mis à élaborer et à mettre en oeuvre des programmes ont, pour l'ACDI et pour les pays en développement, des répercussions financières qui ne devraient pas être jugées acceptables, surtout en cette époque de compressions budgétaires. Ce facteur devrait, à lui seul, être un stimulant pour l'ACDI et l'amener à mieux harmoniser ses processus et à les rendre plus efficaces.

Les participants ont déclaré que le colloque lui-même devait être considéré comme le premier pas sur la voie de l'établissement d'une nouvelle approche à la solution de problèmes de longue date qui influent sur l'efficacité opérationnelle. En invitant des spécialistes canadiens et internationaux à examiner ses programmes, la direction de l'ACDI a montré qu'elle reconnaissait que sa façon de procéder doit être modifiée pour correspondre davantage aux besoins des pays en développement, aux capacités techniques de l'ACDI et de ses consultants et aux impératifs de l'état de l'économie canadienne.

Les participants sont d'avis que, maintenant que le colloque a établi la nécessité d'apporter ces améliorations, la balle est dans le camp de l'ACDI et que celle-ci devrait aller de l'avant, en tirant parti des conseils et de l'information fournis par les participants.

Les participants, qui ont suivi l'ordre du jour du colloque avec enthousiasme, ont clairement reconnu l'importance de ce colloque pour l'avenir du secteur de la pêche de l'ACDI.

Donnant suite à la demande qui lui avait été faite par l'Agence d'étudier des solutions réalisables aux contraintes actuelles et de formuler des options de nouvelles orientations, le colloque a adopté plusieurs recommandations à l'intention de la direction de l'ACDI. ◆

u 6.0 Recommandations visant à ranimer le programme du secteur de la pêche et des ressources marines de l'ACDI

6.1 Considérations internes à l'ACDI

Le programme de la pêche de l'ACDI ne saurait être restructuré et revitalisé en vue de pouvoir relever les défis croissants que pose le développement international des pêches sans que certains problèmes organisationnels internes n'aient été réglés. Les participants ont reconnu que nombre de ces contraintes qui sont vécues directement aux phases de démarrage et de mise en oeuvre des projets dans le secteur de la pêche ne sont pas propres à ce secteur mais sont communs à l'ensemble de l'ACDI. Le problème le plus souvent cité a été le temps qu'il faut pour qu'un projet franchisse toutes les étapes du cycle d'un projet de l'ACDI.

En tentant de cerner ce problème et d'en trouver les racines, le colloque a, unanimement, pointé du doigt le manque d'harmonisation entre les divers groupes que comprend l'Agence. De toute évidence ces problèmes existent depuis longtemps et les participants ont reconnu que, depuis quelques années, ces questions avaient été portées à l'attention de la direction de l'ACDI, aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur, par plusieurs personnes et groupes. Le fait que ces problèmes soient réapparus en ce moment devrait être interprété comme un signe évident, à savoir que ces conflits font encore obstacle à la prestation efficace de l'aide.

Recommandations

1. Que l'ACDI, dans tous ses programmes et secteurs, veille en priorité à établir des relations de travail efficaces entre ses divers groupes opérationnels chargés de la prestation de l'aide aux pays en développement.

2. Que les spécialistes techniques de la Direction générale des services professionnels de l'ACDI soient investis des pouvoirs et des responsabilités nécessaires pour s'acquitter des aspects techniques de la sélection et de la gestion des projets.

3. Que les plans de travail et les cheminements de carrière des agents des bureaux géographiques soient établis en fonction du nombre de projets, de leur durée et de leurs dimensions ou d'autres critères liés aux projets, au lieu de se rapporter aux états de service dans un poste donné. Bien qu'un tel processus ne supprimerait pas complètement le facteur mobilité, il le réduirait considérablement et accroîtrait de beaucoup l'efficacité de la mise en oeuvre des projets.

4. Que dans l'ensemble l'APD canadienne soit davantage axée sur la coopération avec les organismes internationaux qui participent à la protection des océans et à la gestion des pêches, et qu'elle soutienne ces organismes.

5. Que l'ACDI élabore dans l'ensemble des programmes plus interdisciplinaires et intrasectoriels.

6. En vue de paver la voie à des projets multidisciplinaires, il est recommandé qu'un comité soit mis sur pied à la DGSP pour étudier les questions relatives à l'intégration des préoccupations d'ordre matériel, biologique et culturel qui entrent dans l'élaboration et la mise en oeuvre de projets multidisciplinaires. Au besoin, afin de veiller à ce que toutes les questions soient abordées, ce comité pourrait comprendre des représentants d'autres groupes de l'ACDI.

7. Que, dès le stade de la planification, l'ACDI cherche à coordonner davantage l'aide au développement accordée au secteur de la pêche avec les programmes d'agriculture, de foresterie et d'utilisation des terres, ainsi que les secteurs de l'environnement et de la santé publique.

8. Que l'ACDI choisisse comme principale cible de ses activités de lutte contre la pauvreté les populations côtières et les populations intérieures qui pratiquent la pêche.

9. Que l'ACDI reconnaisse que le développement aquicole est une solution appropriée dans certains pays et que le développement de la pêche artisanale est socialement et économiquement préférable pour les pays en développement populeux qui disposent de ressources halieutiques.

10. Que, là où elle appuie le développement aquicole, l'ACDI favorise l'aquiculture extensive ou semi-intensive plutôt que sur l'aquiculture intensive.

11. Que l'ACDI, dans la mesure du possible, intègre à son aide au secteur de la pêche des mesures destinées à renforcer les capacités des pays en développement en matière de planification et de programmation, et, conséquemment, leur capacité d'optimiser les fonds accordés par les donateurs.

12. Que l'ACDI élabore un ***plan d'action*** afin de donner suite aux recommandations formulées par les participants du Colloque.

6.2 Considérations intéressant plusieurs organismes

Les discussions du colloque ont beaucoup porté sur les problèmes causés par l'existence de plusieurs organismes canadiens chargés d'accorder de l'APD dans le secteur de la pêche aux pays en développement. Des hauts représentants des trois principaux organismes en question (ACDI, CRDI et CIEO) ayant assisté aux séances, les enjeux ont pu être examinés sous tous les angles et la position respective de chaque organisme a été communiquée aux autres participants.

Recommandations

1. Afin d'éviter la multiplication inutile et le chevauchement des efforts déployés par l'ACDI, le CRDI et le CIEO, que ces organismes élaborent un mécanisme leur permettant de discuter des projets proposés dans le secteur de la pêche.

2. Afin d'éviter la confusion sur les rôles de chacun, que soient établies des directives plus claires concernant le mandat et les missions respectifs de l'ACDI, du CRDI et du CIEO.

3. Que les efforts de coordination entre ces organismes visent d'abord les politiques et la programmation plutôt que les opérations.

4. Que tous les organismes canadiens d'ADP qui participent à l'aide au développement accordée au secteur de la pêche examinent leurs politiques et leurs méthodes en vue d'assurer une meilleure coordination de leurs efforts.

5. Qu'un groupe de travail soit formé et chargé d'étudier l'aide accordée par les organismes donateurs canadiens dans le secteur des ressources marines et de l'environnement, et que ce groupe présente un rapport et des recommandations au ministre compétent du gouvernement fédéral.

Le mandat de ce groupe devrait être le suivant :

"Élaborer des approches concertées en ce qui concerne la prestation de l'APD accordée au secteur de la pêche et des ressources marines, approches qui optimisent les compétences relatives dont dispose chaque organisme, tout en reconnaissant qu'il existe au Canada une foule de compétences techniques dans les organisations privées, publiques et parapubliques, compétences qui pourraient toutes être mise à profit pour les programmes et projets en matière de développement international."

6.3 Coopération régionale et multilatérale

En mettant au point une formule permettant de fournir de façon unifiée l'APD canadienne au secteur de la pêche et des ressources marines, le Plan d'action dont il est question ci-dessus comporterait aussi un volet de reconnaissance officielle des liens externes avec d'autres organismes et donateurs. En particulier, compte tenu des avantages bien précis qu'apporterait le fait de travailler plus étroitement avec des agences internationales et régionales oeuvrant dans les mêmes secteurs que les organismes canadiens, il faudrait absolument que le Canada resserre ses liens avec ces organismes. Ce qui déboucherait sur des projets de développement plus effectifs et permettrait de diminuer le chevauchement des activités et la concurrence entre les organismes internationaux et régionaux dans la réalisation de projets de développement.

Le premier pas à faire sur la voie de l'établissement de liens externes serait d'arriver à comprendre ce que les organismes internationaux et régionaux attendent et aimeraient recevoir des organismes canadiens.

Il est par conséquent recommandé :

1. Que l'ACDI ait comme politique générale de faire participer les organisations régionales locales à la planification et au ciblage des programmes.

2. Que l'ACDI cherche à accroître la coordination des efforts déployés par les organismes donateurs d'autres pays dans l'élaboration et l'exécution de projets régionaux.

3. Que des représentants de l'ACDI, du CRDI et du CIEO rencontrent leurs homologues de la FAO, du PNUD, du SEAFDEC, de l'ICLARM, de l'OECO, du SP-FFA et d'autres organismes travaillant dans des régions où les organismes canadiens sont à l'oeuvre, en vue de déterminer leurs besoins et ce qu'ils attendent de l'APD canadienne. A partir des résultats de ces rencontres, on pourrait répartir les responsabilités en matière de développement sectoriel entre l'ACDI, le CRDI et le CIEO. Ce dernier exercice pourrait déboucher sur l'élaboration d'une ***stratégie nationale de coordination*** qui servirait de fondement à l'établissement de liens officiels avec d'autres organismes internationaux et régionaux et assurerait que l'APD canadienne aux pays en développement soit accordée selon une approche unifiée. En fonction de cette stratégie, les organismes canadiens seraient en mesure de rédiger des lignes directrices opérationnelles qui arrêteraient la position officielle du Canada en matière d'aide au développement au secteur de la pêche et des ressources marines des pays en développement.

5. Une fois que la stratégie et les lignes directrices seront élaborées, qu'une « Conférence Canada-Monde » soit organisée pour familiariser les pays en développement ainsi que les organismes internationaux et régionaux avec le programme canadien revitalisé d'aide au développement dans le secteur de la pêche et des ressources marines.

A titre provisoire, cette Conférence Canada-Monde pourrait, selon les participants au colloque, être organisée en 1992-1993. On aurait ainsi amplement le temps d'officialiser les liens internes et externes mentionnés ci-dessus et d'élaborer la ***stratégie nationale de coordination*** pour l'APD dans le secteur canadien de la pêche et des ressources marines. Si l'on s'engageait dès maintenant à tenir cette conférence, on pourrait fixer un objectif précis, ce qui permettrait de maintenir l'élan engendré par l'évaluation générale du secteur de la pêche et des ressources marines de l'ACDI, élan que le colloque n'a fait qu'amplifier. Seraient invités à participer à cette conférence les participants au colloque de 1990, soit des représentants des milieux et organismes suivants :

- organismes représentant d'autres pays donateurs
- organismes de développement international
- organismes de développement régional
- secteur privé canadien
- universités canadiennes
- ministères fédéraux et provinciaux canadiens
- organismes de recherche des provinces canadiennes et autres organismes quasi-étatiques qui ont des compétences pertinentes dans le domaine, et
- représentants des pays en développement auxquels le Canada accorde ou prévoit accorder des services.

Cette conférence poursuivrait deux grands objectifs. Le premier consisterait à donner aux pays en développement une occasion d'échanger avec des donateurs canadiens et autres pour faire connaître leurs besoins de programmation dans le secteur de la pêche et des ressources marines, et afin de bien cerner toute les contraintes au développement.

Le deuxième objectif viserait à brosser, pour les pays en développement et les organismes étrangers, un tableau réaliste du niveau de l'APD et des ressources que le Canada peut offrir, sur les plans des compétences et des installations, dans le secteur.

La convocation d' une telle conférence comporterait plusieurs avantages, notamment les suivants :

- une capacité accrue en matière d'élaboration de programmes et de projets plus clairement définis sur les plans du contenu et du processus;

- une meilleure coordination et coopération entre donateurs et organismes canadiens et d'autres pays;

- moins de chevauchements et de concurrence pour obtenir des fonds rares.

Tous ces éléments devraient, à long terme, permettre une programmation de l'aide au développement et une utilisation des fonds plus efficientes et efficaces. Parmi les avantages plus immédiats pour l'ACDI, mentionnons le fait que les gestionnaires des programmes comprendraient mieux les occasions et contraintes dans le domaine de la programmation du développement du secteur international de la pêche et des ressources marines et disposeraient ainsi d'une base d'information plus solide pour élaborer des revues de programme.

6.4 *Autres recommandations*

D'autres recommandations ont été faites au colloque, recommandations qui, bien qu'elles soient implicites dans celles, plus générales, énoncées ci-dessus, méritent d'être explicitées ici pour ne pas être éclipsées par les questions plus globales examinées ci-dessus. Ces recommandations sont exposées dans les paragraphes qui suivent.

6.4.1 *L'ACDI, les pêches artisanales et le rôle de la femme*

La première préoccupation de l'ACDI dans le domaine du développement des pêches a toujours été, depuis la fondation de l'Agence, les pêches artisanales et les petites exploitations de pêche des pays en développement. L'Agence a accumulé plus d'expérience dans ce secteur que tout autre organisme canadien d'APD. Les projets ont été axés sur les méthodes et technologies liées à la récolte, à la technologie de l'après-pêche et à la logistique et à la mise en marché du poisson et des produits du poisson.

Recommandations

1. Il est recommandé que, compte tenu des vastes compétences de l'ACDI en matière de pêche artisanale, la stratégie nationale de coordination stipule que l'Agence joue le rôle de principal organisme relativement à tout programme ou projet canadien d'APD traitant du développement de ce mode de pêche.

2. Que le Secteur de la pêche entreprenne des activités, recueille et analyse des données et mette au point des approches qui permettent de reconnaître et de soutenir davantage le rôle des femmes dans le développement des pêches.

6.4.2 *L'ACDI et le développement de l'aquiculture*

L'ACDI et le CRDI ont tous deux contribué au développement de l'aquiculture dans les pays en développement. A première vue, il pourrait sembler que les activités de ces deux organismes ont chevauché les unes sur les autres. En fait, les entreprises de chacun d'eux ont été complémentaires plutôt que concurrentielles, le CRDI s'occupant principalement de recherches et de mise au point de technologie, tandis que l'ACDI concentrait ses énergies sur l'application aux problèmes de la sécurité alimentaire de technologies déjà mises au point.

Recommandation

Qu'on tienne davantage compte des compétences respectives de l'ACDI et du CRDI, au moment de la planification des projets d'aquiculture, de manière à en tirer meilleur parti.

6.4.3 *Le financement de l'APD canadienne*

Depuis quelques années, les fonds affectés aux projets de développement des pêches de l'ACDI sont à la baisse, tant en chiffres absolus qu'en pourcentage du total des fonds accordés à l'ACDI. Le fait que les activités du secteur de la pêche poursuivent cinq des six objectifs thématiques de l'ACDI devrait, en soi, être un puissant argument pour inverser cette tendance à l'ACDI. L'élaboration d'une stratégie nationale de coordination pour l'APD dans le secteur de la pêche et des ressources marines serait un puissant moyen pour attirer une part plus importante de l'APD canadienne vers ce genre d'aide au développement.

Recommandation

Que la stratégie nationale de coordination comprenne un programme d'information destinés aux décideurs, programme fondé sur les données empiriques qui justifie l'accroissement de l'aide en faveur du secteur de la pêche et des ressources marines dans les pays en développement. ◆

◆ ANNEXES

◆ ANNEXE I

Thèmes du colloque

THÈME GLOBAL
LE RÔLE JOUÉ PAR LES PÊCHES DANS LE CONTEXTE PLUS LARGE DES SYSTÈMES DE RESSOURCES BIOLOGIQUES DES PVD

Thème 1: *Les besoins des PVD et la pertinence de l'aide canadienne à la pêche dans le contexte plus large des systèmes de ressources biologiques*

Problèmes abordés

- Compte tenu de la complexité et de la diversité des systèmes de ressources biologiques, la portée et les limites des interventions du Secteur Pêche. Comprendre les besoins des PVD grâce à la collaboration entre le Secteur Pêche et les autres secteurs. Les mérites de l'aide intégrée, par exemple le développement rural intégré, le développement des zones côtières et ainsi de suite.

- Aperçu des besoins d'ensemble partagés par pratiquement tous les PVD.

- Les enjeux pour l'exploitation des ressources halieutiques posés par le plafonnement des ressources, les capacités du milieu à soutenir un développement durable et la nécessité de protéger l'environnement.

- Les caractéristiques particulières des ressources en propriété commune, le pour et le contre des orientations régionales.

- L'assistance apportée par le Canada en ce qui concerne le droit de la mer et les possibilités futures d'aide au développement dans le cadre de la convention UNCLOS III.

- Les sous-secteurs les plus prometteurs. L'aquaculture et la mariculture, la pêche artisanale et la pêche industrielle, la pêche dans les eaux intérieures et la pêche hauturière sont-elles en concurrence ou complémentaires? Le nombre et le type de groupes cibles. Comment cerner les attentes de la population.

- Comprendre les diverses sortes d'aide requise et décider de l'ampleur et de la durée de l'APD que doit apporter le Secteur Pêche.

- La capacité du Canada à répondre aux besoins des PVD. Les forces et les faiblesses de ses entreprises privées, universités et organismes gouvernementaux.

Thème 2: *L'enseignement à tirer du passé*

Problèmes abordés

- Points forts et points faibles des méthodes d'évaluation.
- Les activités et les orientations les plus efficaces. Évaluer l'utilité de poursuivre ces activités, dans le contexte des politiques du Secteur.
- Les activités et les orientations les moins efficaces. Évaluer l'utilité de cesser ou de modifier ces activités, dans le contexte des politiques du Secteur.
- L'éventail de critères permettant de mesurer le degré de réussite ou d'échec d'un programme ou d'un projet.
- Les enseignements que l'ACDI peut tirer de l'expérience des autres donateurs dans le secteur. Les modèles dont l'ACDI pourrait s'inspirer pour guider ou réorienter son assistance.
- L'enseignement à tirer des vingt dernières années de collaboration avec divers groupes et organismes d'aide aux PVD.
- Les diverses institutions des PVD oeuvrant dans l'industrie de la pêche en particulier, et dans le système des ressources marines en général. Les meilleures stratégies et politiques à adopter pour sélectionner les institutions les plus aptes à s'associer aux efforts canadiens tout au long du processus d'exécution de programmes d'APD.
- Les avantages et les désavantages de travailler directement auprès des groupes cibles, à tous les niveaux; les stratégies à employer pour obtenir les avis des personnes, groupes (constitués ou non) et «associations» communautaires intéressées.
- Évaluation globale des résultats obtenus par les organismes canadiens d'exécution en matière de mise en oeuvre de projets.
- Évaluation de l'efficacité et de l'efficience avec laquelle les consultants, qu'il s'agisse de personnes ou de firmes, ont exécuté leurs mandats.

Thème 3: *Alimentation, pauvreté, femmes, environnement et développement durable*

Problèmes abordés

- L'aptitude des projets du Secteur Pêche à répondre aux objectifs de l'ACDI en matière de sécurité alimentaire; préciser différents types d'intervention.

- Évaluation de l'aide au secteur de la pêche et des ressources marines comme moyen d'atteindre les populations des PVD les plus démunies.

- Évaluation de l'aide au secteur de la pêche et des ressources marines comme moyen de cibler les femmes pour qu'elles fassent l'objet de mesures spéciales et participent aux activités du secteur.

- Les rapports entre les interventions dans le secteur de la pêche et des ressources marines et la question du développement durable; enjeux et points de vue. Les politiques relatives aux situations de développement non durable.

- Les activités du secteur de la pêche et des ressources marines qui respectent ou mettent en péril l'environnement.

- Les politiques qui tiennent compte des préoccupations de l'ACDI dans tous les sous-secteurs précisés ayant un lien direct avec l'industrie de la pêche.

THÈME GLOBAL: AMÉLIORER LES MÉCANISMES D'EXÉCUTION SECTORIELLE

Thème 4: *Contraintes institutionnelles agissant sur le secteur*

Problèmes abordés

- Proposition de moyens pour supprimer les principales contraintes agissant sur les étapes critiques du cycle d'un projet.
- Proposition de solutions aux contraintes qui entraînent la dérogation des projets de la pêche aux ententes prescrites.
- Possibilités institutionnelles futures pour l'exécution des programmes et des projets.
- Mise à profit de l'expérience des autres organismes afin d'améliorer le rendement de l'ACDI.

Thème 5: *Utilisation des ressources du secteur privé canadien pour l'exécution de programmes*

Problèmes abordés

- Formuler des lignes directrices fermes permettant aux intervenants du secteur privé d'exécuter avec plus d'efficacité les programmes du secteur de la pêche.
- Répertorier exhaustivement les ressources de l'ensemble du secteur privé canadien.
- Surmonter les faiblesses et tirer profit des forces du secteur privé canadien pour la mise en oeuvre d'activités sectorielles.
- Sélectionner de façon adéquate les projets à confier au secteur privé canadien.
- Évaluer la méthode d'intervention par consortium d'entreprises privées.
- Étudier les politiques relatives à la fourniture du matériel nécessaire à l'exécution de projets du Secteur Pêche de l'ACDI.

Thème 6: *Exécution des programmes du Secteur Pêche : liens et réseaux gouvernementaux*

Problèmes abordés

- L'utilisation la plus efficace possible du budget total d'APD canadienne, en allouant les sommes nécessaires au secteur de la pêche dans le contexte plus large du système des ressources marines.

- Étudier plus particulièrement la question du renforcement du rôle joué par l'ACDI au sein du réseau d'organismes gouvernementaux et d'ONG qui, ensemble, exécutent les programmes d'aide à la pêche.

- Profiter des occasions d'améliorer la collaboration régionale et nationale en matière de développement et de gestion du secteur de la pêche.

- Les mécanismes permettant d'améliorer la collaboration entre les divers organismes canadiens qui participent à l'exécution de programmes d'aide à la pêche.

- Améliorer l'efficacité et l'efficience de la division des tâches. Propositions de spécialisation des associations canadiennes oeuvrant dans le secteur de la pêche et du système des ressources marines.

- Les méthodes et mécanismes à adopter pour améliorer la collaboration entre l'ACDI, les organisations internationales et les organismes gouvernementaux étrangers qui exécutent des programmes d'APD dans le secteur de la pêche et des ressources marines.

◆ ANNEXE II:

Allocution aux participants du colloque

« Quelques préoccupations de premier ordre concernant la programmation de l'ACDI »

Allocution d'ouverture prononcée à l'occasion du Colloque par
M. Noble Power,
Vice-président, Relations extérieures et conseiller spécial auprès du président, ACDI

Je suis heureux de vous adresser quelques mots de bienvenue à l'occasion de l'ouverture de cette séance plénière, ce matin.

Je tiens à souhaiter la bienvenue à mes collègues de l'ACDI, mais également j'adresse un mot spécial de bienvenue à ceux d'entre vous qui venez de toutes les régions du Canada et de l'étranger pour participer à ces deux journées de délibérations.

Je remarque, dans la salle, des amis qui oeuvrent auprès des gouvernements provinciaux et fédéral, des universités et entreprises canadiennes ainsi qu'un bon nombre de spécialistes célèbres et distingués provenant d'organismes nationaux et internationaux. Je souhaite la bienvenue à vous tous et je profite de l'occasion pour vous dire que nous sommes honorés de la présence ici à l'ACDI d'un groupe de gens aussi distingués.

J'ai examiné quelques-uns des documents de référence qui serviront lors de votre conférence et je dois dire que vos organisateurs ont choisi les thèmes qu'il fallait. Il me semble que vous avez cerné les questions clés qu'il y a lieu de poser :

1. **les besoins des pays en développement et l'utilité de l'aide canadienne (qu'est-ce qui pourrait être plus important?)**

2. **les leçons à tirer des expériences passées (et elles sont nombreuses!)**

3. **les contraintes institutionnelles (et elles sont nombreuses!) et, évidemment,**

4. **l'exécution des projets — (le lien vital dans tout cela)**

Je constate également que vous allez vous pencher sur les thèmes dominants de la lutte contre la pauvreté, de l'intégration de la femme au développement, et de l'environnement et sur les mécanismes de transfert requis pour acheminer l'APD. Ces thèmes, il va sans dire, sont ceux des années 90 et nous allons en entendre beaucoup parler au cours des années à venir.

Permettez-moi de parler un peu de la question de l'environnement et de la lutte contre la pauvreté. La plupart d'entre vous connaissent bien le travail accompli par Maurice Strong et Mahbub ul Haq qui oeuvrent auprès du PNUD. Maurice Strong était ici, il y a deux semaines, pour présenter à la direction de l'ACDI, aux députés et aux chefs des organismes de développement ici à Ottawa/Hull un exposé sur la Conférence sur l'environnement et le développement qui se tiendra au Brésil, en 1992. Il a entre autres fait remarquer que, sur le plan international, le Canada jouissait d'une excellente réputation en matière d'environnement — ce que nous ne méritons vraiment pas — et je suppose, toutefois, que ce sera peut-être l'une des questions sur lesquelles vous vous pencherez au cours de vos délibérations. (Maurice Strong était ici pour faire le point sur les préparatifs en vue de la conférence de 1992 et, à propos, vous serez heureux de savoir qu'il reviendra peut-être nous rendre visite dans quelques mois.)

Mahbub ul Haq, qui est l'auteur du remarquable document intitulé «Human Development Report 1990», voit sous un autre angle la question de la pauvreté et du développement dans le tiers monde et a fait des découvertes plutôt intéressantes. Lors de son passage ici, en octobre, pour rencontrer les cadres supérieurs de l'ACDI et un groupe de députés, dans le cadre du programme des relations extérieures de l'ACDI, il nous a fait un exposé sur son rapport, qui est maintenant bien connu dans tous les milieux du développement, aux Nations Unies et dans le tiers-monde.

Il a pu montrer qu'il existait une différence entre ce qu'il a appelé le «développement réel» et le simple «développement économique» et il a établi des comparaisons assez frappantes entre, disons, le développement à Sri Lanka, qui a été une forme de développement sur une base très large et le développement au Brésil, qui a été plutôt limité. Voilà donc quelques-unes des questions que vous voudrez sûrement examiner dans le cadre de votre atelier sur le secteur des ressources naturelles, autrement dit, définir le développement réel en 1990.

Je crois personnellement et suis profondément convaincu que la tenue de cet atelier devrait profiter non seulement au secteur de la pêche, mais encore à l'ACDI en général et au milieu du développement dans son ensemble — il me semble en outre que le secteur de la pêche convient particulièrement bien à une approche multisectorielle en matière de développement.

Je n'ai nullement besoin de rappeler à ceux qui participent à cette conférence que le secteur de la pêche constitue un vaste éventail des composantes fondamentales du développement, notamment pour ce qui est des aliments, des calories, des protéines et d'autres éléments de nutrition — bref — en ce qui concerne la fourniture d'aliments de base pour les masses du tiers monde. Les pêches visent simultanément à augmenter les stocks d'aliments et à soulager la misère des gens qui fournissent, transforment et commercialisent le produit. Les secteurs de la transformation et de la commercialisation sont, il va sans dire, dominés par les femmes dans une très large mesure. Par conséquent, les projets et les programmes relatifs au secteur de la pêche constituent les principaux instruments pour répondre aux besoins des femmes des pays en développement.

De plus, en raison de la nature renouvelable des pêches et des autres ressources marines, les administrateurs du secteur de la pêche sont invités à mettre l'accent sur les questions de protection de l'environnement et de développement durable — les deux constituant des préoccupations de premier ordre en ce qui concerne la programmation de l'ACDI.

Les responsables du secteur des ressources naturelles, plus précisément des secteurs de la pêche et des ressources marines, se sont livrés durant les derniers mois ici, à l'ACDI, à des examens internes et externes en profondeur et, au cours des deux prochains jours, ils se pencheront sur leur rôle au sein de l'ACDI et à l'extérieur du réseau d'agences canadiennes et internationales qui partagent leurs préoccupations.

Je crois réellement que le secteur de la pêche à l'ACDI a fait un audacieux pas en avant en consentant à effectuer un vaste examen public au cours de ces deux prochains jours.

Toutefois, si l'examen est très étendu, comme il se doit, en ce qui concerne le secteur de la pêche, il est également d'une portée considérable pour ce qui est de l'ACDI dans son ensemble. De nombreuses réserves relatives au secteur de la pêche préoccupent l'ensemble de l'ACDI et elles ne se limitent pas seulement à la pêche, mais à tout le secteur de l'aide au développement.

Permettez-moi de conclure mes remarques liminaires, ce matin, en vous disant que vous avez été convoqués pour nous fournir votre analyse, votre aide et vos conseils sur ces questions et examiner certains problèmes importants de développement, en vue de présenter des solutions qui nous permettront de mieux formuler des politiques à long terme pour le secteur des ressources naturelles.

Enfin, permettez-moi de dire, compte tenu de mon expérience personnelle tant à l'ACDI qu'en Afrique et dans les Antilles et des constats que j'ai faits en ce qui concerne les projets et les programmes réalisés en Afrique et dans les Antilles, que je suis convaincu que les activités de la pêche sont à la frontière même de la lutte pour combattre la pauvreté et amener le vrai développement. J'espère grandement que nos efforts, nos efforts conjoints, dans les secteurs de la pêche et des ressources marines seront renforcés par suite des travaux que vous aurez effectués ici au cours des deux prochains jours.

Je vous remercie vivement de m'avoir invité à ouvrir cette conférence. ◆

« Le Canada et l'exploitation internationale des océans »

Allocution-thème prononcée à l'Atelier de l'ACDI sur les pêches et la mer par

Edgar Gold,
Associé, Institut océanographique de l'université Dalhousie (Oceans Institute of Canada), Halifax, Nouvelle-Écosse

Mes observations ont pour but d'offrir pour cet atelier une critique constructive de la façon dont le Canada s'acquitte de sa mission d'aide technique maritime. Je possède plus de trente ans d'expérience directe du développement maritime international, expérience que j'ai acquise comme marin, conseiller, consultant, instructeur, chercheur, universitaire, — et j'ai travaillé dans presque toutes les régions du monde. Je crois donc avoir réussi à comprendre ce domaine au point de pouvoir réfléchir sur l'évolution de son développement en général, et sur la participation du Canada en particulier.

Comprenons bien que le Canada occupe dans le monde du développement international un rang extrêmement élevé et que tout ce que je pourrais ajouter ne vise qu'à rendre un excellent produit encore meilleur. Toutefois, comme l'ont montré certains examens internes et externes récents de l'ACDI et d'autres organismes d'aide canadiens, un certain nombre d'aspects de l'exécution de l'aide canadienne peuvent être améliorés, particulièrement en ces temps de difficultés budgétaires. De plus, j'ajouterais qu'à mon avis l'aide, spécialement dans le secteur maritime, n'a pas reçu au Canada l'attention générale qu'elle mérite.

Il n'est pas surprenant que le secteur des ressources marines ne soit pas aussi bien coordonné que les autres secteurs d'assistance technique au Canada. Même si le Canada compte trois immenses régions côtières, nous ne sommes pas considérés comme un État à mentalité «maritime»; au contraire, nous avons souvent la réputation d'être un pays qui tourne le dos à l'océan et qui ne regarde que l'intérieur des terres, où se trouvent la plupart de nos ressources, de notre population et de nos intérêts politiques. Voilà la raison pour laquelle nous ne possédons pas de navires marchands dignes de ce nom, nous avons une marine vieillissante et négligée, une secteur de la pêche en désarroi et une industrie pétrolière côtière qui n'est qu'un appendice de notre industrie des ressources non biologiques. Ce sont là autant de réalités démographiques et politiques qui transparaissent inévitablement dans le secteur des ressources marines de l'aide canadienne.

En même temps, le Canada est perçu par les autres pays, tant au «Nord» qu'au «Sud», comme étant doté d'une compétence maritime considérable. Aussi reçoit-il constamment des demandes d'aide étrangère dans ce secteur. Y a-t-il là contradiction ? ou bien existe-t-il des raisons qui justifient cette perception ? C'est un fait que le Canada dispose de compétences considérables dans plusieurs domaines particuliers du secteur des ressources marines, par exemple... De plus, le Canada s'est fait connaître avec succès comme un État très ouvert aux aspirations maritimes des pays en développement. A la III[e] Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, qui a organisé des sessions de discussions préparatoires et approfondies entre 1971 et 1982, le Canada a pris position, sans équivoque, en faveur d'une ère nouvelle et équitable d'exploitation internationale des océans.

La position du Canada à la Conférence sur le droit de la mer a reçu un appui inégalé dans les annales de la diplomatie internationale canadienne. La délégation canadienne et la politique qu'elle a véhiculée témoignait d'une préparation soignée, d'une extraordinaire

habileté de négociation et d'un niveau intellectuel que peu d'autres délégations avait atteint. Je n'exagère pas en disant cela; je ne fais que rapporter ce qui s'est passé à la Conférence en ma qualité de témoin. C'est ce qui explique que non seulement le Canada a été l'un des pays à bénéficier le plus de la Conférence, mais aussi il a pu devenir un chef de file du secteur dans pays en développement, au-delà de tout ce que l'on pouvait souhaiter atteindre. Nous avons fait beaucoup de promesses, avons reçu des appuis considérables pour nos idées innovatrices et avons ainsi pu exercer à la Conférence une influence qui dépassait de beaucoup la position politique du Canada dans le monde.

La Conférence a abouti, on le sait, à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay, en Jamaïque, en 1982. Je ne suis pas toujours certain que les milieux du développement international, en général, et les organisations canadiennes d'aide à l'étranger, en particulier, ont su apprécier la portée de ce traité international. On considère trop souvent qu'il s'agit simplement d'un document d'intérêt pour les avocats et les diplomates, plutôt que du plus important accord international jamais conclu par la communauté mondiale depuis la signature de la Charte des Nations Unies. Encore ici, je n'exagère pas. La Conférence sur le droit de la mer a probablement été le plus important effort de réforme juridique jamais entrepris, et son résultat, la Convention de 1982, a totalement réaménagé tous les aspects de l'utilisation des océans, de l'exploration et de l'exploitation des ressources marines, de la protection et de la conservation du milieu marin, de la coopération internationale, du transfert de la technologie marine, du règlement des différends et de beaucoup d'autres points, les établissant tous sur une base plus large et équitable qui tient particulièrement compte des intérêts et besoins des pays en développement.

Le Canada a, bien entendu, réagi au nouveau droit de la mer en instituant le Centre international d'exploitation des océans (CIEO) qui, selon le premier ministre Trudeau, avait pour objectif d'«accorder certains avantages aux pays en développement compte tenu de tout ce que le Canada avait obtenu» du nouveau traité. J'ai été membre du groupe de travail original qui a institué le CIEO et je me rappelle l'accueil très positif qui a été réservé à l'annonce de cette initiative canadienne en 1980, à la Conférence du Commonwealth, à Melbourne. Comme plusieurs d'entre nous le savent, l'initiative canadienne a été expurgée et «délibéralisée» pour satisfaire les besoins d'un nouveau gouvernement et, après des débuts plutôt hésitants, le Centre s'est déjà acquis une réputation considérable. Par contre, le Canada projette une image beaucoup moins convaincante en ce qui concerne son acceptation de la Convention sur le droit de la mer. Malgré le rôle de vedette joué par le Canada lors de la conférence qui a produit la convention, — malgré le fait que le Canada ait été l'un des principaux bénéficiaires de la Convention, — malgré qu'il ait obtenu à peu près tout ce qu'il désirait de cette conférence, — malgré que, depuis quelques années déjà, nous récoltions certains des avantages liés au nouveau droit de la mer, eh bien ! nous n'avons pas encore accepté la Convention...

Les raisons de cette hésitation sont complexes et très floues. A ce jour, la nouvelle convention a été ratifiée par près de 45 pays sur le total de 60 exigé pour la rendre valide.Pourtant, aucun pays occidental d'importance du «Nord» n'a encore entériné le nouveau traité. Néanmoins, je soutiens que l'hésitation actuelle du Canada, bien qu'elle soit vigoureusement défendue par les Affaires extérieures, compromet beaucoup la réputation du Canada auprès des pays en développement, qui voyaient en lui un ardent défenseur d'une perspective moderne sur l'exploitation des océans et qui, par le fait même, misaient sur son leadership. Bien que nous ne puissions débattre ici de la position du Canada, celle-ci doit néanmoins être connue de tous ceux qui travaillent dans le domaine du développement international, car elle entamera inévitablement l'image du Canada dans le domaine des océans en général.

Même si la Convention sur le droit de la mer n'est pas encore en vigueur, son importance globale pour l'exploitation internationale des océans est bien reconnue. En réalité, au moins 90 p. 100 du contenu du traité ne porte nullement à controverse et constitue la meilleure directive internationale existante sur presque tous les aspects de l'utilisation de l'océan et de l'exploitation de ses ressources. De plus, le traité est aussi considéré d'une extrême importance, du fait qu'il fournit un cadre pour la protection du milieu marin. On peut s'attendre que la Conférence mondiale sur l'environnement de 1992 visera particulièrement le secteur des ressources marines. Cependant, cette conférence insistera fermement sur le lien existant entre l'environnement et le développement, de sorte que la mise en oeuvre de l'aide au développement connexe sera examinée dans une perspective fort nouvelle.

Comme je l'ai mentionné, jusqu'ici l'aide canadienne au développement dans le secteur des océans n'a pas encore été vraiment influencée par le nouveau droit de la mer. Bien quecette tâche revienne en propre au CIEO, il est trop tôt pour évaluer les progrès en ce domaine. Mais un fait est certain : en général, l'aide canadienne au développement des océans a été fortement concentrée sur le secteur de la pêche. Évidemment, l'aide technique liée au secteur de la production alimentaire doit toujours être prioritaire. De plus, puisque le Canada possède dans ce domaine une grande compétence, il est tout naturel de lier cela au développement international. Mais en même temps je me demande si cette concentration n'a pas été faite, au moins dans une certaine mesure, aux dépens d'autres éléments du secteur maritime. J'irai même jusqu'à dire que le vocabulaire de l'aide canadienne à l'étranger n'a jamais défini de façon très satisfaisante le «secteur des ressources marines». Dans d'autres pays, on donne aujourd'hui de ce secteur une définition très large qui inclut toutes les industries maritimes, soit la pêche, le pétrole et le gaz, les mines, la navigation, le tourisme côtier, aussi bien que toutes les utilisations des océans qui ont des retombées positives ou négatives sur le milieu marin, c'est-à-dire les industries marines, l'exploitation de la zone côtière, les parcs maritimes, l'aquiculture, etc. En d'autres mots, il s'agit de l'«espace aquatique» dans le sens le plus large. Il me semble que pour pouvoir offrir la meilleure aide technique possible dans le secteur des océans, le Canada doit se sentir à l'aise avec cette définition large. Cela est tout à fait

essentiel, car toute aide apportée dans un domaine aura des répercussions inévitables dans les autres secteurs. Or, pour ne prendre qu'un exemple, de nombreux projets de pêche ont été mis au point d'une façon entièrement séparée de tout le reste.

Le développement des pêches ouvre évidemment un champ d'action très intéressant pour n'importe quelle organisation d'aide. Il est tangible sous tous les rapports, les résultats en sont mesurables, et le secteur industriel canadien peut du même coup en retirer de gros bénéfices. Les pays bénéficiaires sont heureux aussi, car la pêche et les populations côtières constituent un secteur politique qu'aucun pays ne peut se permettre d'ignorer. D'autres industries maritimes et utilisations de l'océan sont moins tangibles et — permettez-moi de le dire — sont moins à la mode! Il est bien regrettable qu'il en soit ainsi, car le Canada possède des compétences considérables dans d'autres domaines maritimes. J'ajouterais même que, dans certains autres domaines, nous disposons de moyens tout à fait uniques, alors que pour la pêche nous devons «rivaliser» avec les organisations d'autres pays et même avec les intérêts de la FAO. Même si le CRDI, le PCIAC et, dans une certaine mesure, le CIEO ont essayé de s'occuper d'autres domaines du secteur des ressources marines, il reste que le Canada est encore perçu comme le principal donateur d'aide internationale à la pêche. Cela n'est aucunement une critique de ma part, loin de là! Ce que je veux dire, c'est que même le meilleur projet halieutique pourrait profiter d'une compréhension plus large du secteur des ressources marines, et que les mauvais projets de pêche n'arriveraient même pas au stade de la mise en application, s'ils étaient jugés dans cette perspective.

Il est, bien sûr, très difficile d'établir les vrais besoins des pays en développement et la pertinence de l'aide canadienne. C'est là une question qui, de temps à autre, occupe beaucoup la plupart d'entre vous. Cependant, il y a de très utiles leçons à tirer des activités passées; l'ACDI et le CRDI se sont constitué une excellente mémoire institutionnelle sur ce point. Mais les organisations d'aide hésitent encore beaucoup à devenir proactives. Elles ont toujours l'impression que «nous ne pouvons pas dire aux pays en développement ce dont ils ont besoin — nous ne pouvons pas être condescendants!» Pourtant, je maintiens que, surtout dans ce secteur, il faut qu'un plus grand nombre de projets soient élaborés par les organisations d'aide avant que les pays les demandent. Le nouveau droit de la mer rend la tâche plus facile, puisqu'il prescrit la politique maritime d'ensemble — mondiale, nationale et régionale — qui devrait être poursuivie pour tirer le maximum de bénéfices de l'exploitation des océans. Par conséquent, avant d'accorder de l'aide, une organisation de développement pourrait vérifier où se situe exactement le projet dans la stratégie nationale d'exploitation des océans d'un pays. S'il ne s'intègre pas à l'ensemble, le projet ne devrait pas être financé. Par ailleurs, et c'est là un problème d'envergure, s'il n'y a pas de stratégie de mise en valeur des océans vérifiable, il est très douteux que le projet puisse réussir.

Dans le même ordre d'idées, je crois que le Canada pourrait faire beaucoup plus pour aider les pays et les organisations responsables, mondiales ou régionales, à élaborer des

stratégies et des politiques viables d'exploitation de l'océan. Le fait que, jusqu'ici, le Canada lui-même n'ait pas vraiment réussi à élaborer sa propre politique ne devrait nullement nous arrêter. Le CIEO a été institué presque exclusivement pour développer ce secteur et a accompli, jusqu'à ce jour, un excellent travail avec des ressources relativement modestes, par la formation et l'assistance directe dans certaines régions désignées. Cependant, même le CIEO est bien trop orienté vers la pêche à l'occasion, et sa ligne de conduite, qui consiste à se concentrer sur des régions négligées, laisse évidemment d'immenses zones du globe sans aucune assistance. Fait surprenant, le CRDI ne s'est jamais intéressé aux océans. Déjà au cours de la période allant de 1973 à 1975, alors que j'étais attaché de recherche subventionné par le CRDI, j'ai tenté à plusieurs reprises d'amener le Centre à s'intéresser à ce domaine, mais en vain. Au contraire, le CRDI a concentré sur la pêche, l'aquiculture en tête, son aide au développement des recherches sur les océans, à une exception près : le financement par le CRDI d'un grand projet de politique des océans en Asie du Sud-Est, qui s'écartait vraiment de la politique générale poursuivie par le Centre. PCAI a beaucoup travaillé pour aider les pays en développement à accéder à leurs ressources en pétrole et en gaz. Néanmoins, à une ou deux exceptions près, cette société fournit essentiellement une aide qui est directe et concrète plutôt qu'axée sur l'élaboration d'une politique d'encadrement de cette aide.

N'importe quel observateur de l'extérieur qui connaît l'aide canadienne au développement international des océans peut déceler un manque évident de coordination entre les quatre principales organisations d'aide : l'ACDI, le CRDI, PCAI et le CIEO. Bien sûr, ces organisations sont très différentes les unes des autres, ayant chacune leurs politiques, leurs budgets et leurs intérêts. Mais cela ne justifie pas l'absence actuelle de communication élémentaire. J'irai jusqu'à dire que les projets d'aide, particulièrement dans le secteur des ressources marines, seraient bien meilleurs si la coordination était accrue. Je dois admettre, cependant, que je n'ai pas de solution toute faite à proposer pour y arriver. L'ACDI, qui dispose d'un budget énorme et d'une structure bureaucratique compliquée, éprouve déjà assez de difficulté avec ses propres programmes, sans avoir à les coordonner avec ceux d'autres organismes. Ainsi, de nombreux programmes de l'ACDI dans le secteur sont simplement confiés à des consultants, compétents nous l'espérons, qui les réalisent, l'ACDI exerçant un minimum de contrôle. Le CRDI intervient de façon plus directe et dispose d'un personnel assez spécialisé, qui participe souvent d'une façon directe au déroulement du projet de recherche qu'il subventionne. De plus, le CRDI est fier de son indépendance par rapport aux intérêts politiques généraux du gouvernement du Canada. PCAI fonctionne comme une grande société pétrolière, en ce sens que la plupart de ses projets sont réalisés par des groupes de consultants minutieusement choisis. Pour sa part, le CIEO est en réalité une combinaison des trois autres, mais semble avoir connu quelques «problèmes de croissance» au cours de sa mise sur pied. Cette organisation a reçu un mandat extrêmement vaste, mais elle semble souvent consacrer trop d'efforts à la gestion de projets et pas assez à la création de nouveaux projets.

Il ne fait aucun doute que ces quatre organisations canadiennes affectent des sommes d'argent considérables aux «océans». Mais il est probable qu'il n'existe aucun registre à ce sujet. S'il y en avait un, il révélerait sans aucun doute que le Canada est l'un des principaux donateurs dans le secteur général des océans. Cependant, comme je l'ai déjà indiqué, il ne semble pas qu'il y ait de véritable mécanisme de coordination entre ces organismes. Un tel mécanisme exigerait que l'on supprime certaines contraintes institutionnelles, mais il aiderait beaucoup à la réalisation globale des projets d'aide dans le secteur maritime et environnemental. De plus, une telle coordination donnerait au Canada un système comparable à ceux desorganismes d'aide d'autres pays, p. ex. le SIDA, NORAID, l'aide allemande, l'APD, etc. Le point le plus important à retenir, cependant, est que le secteur maritime et environnemental pourrait profiter directement d'une assistance mieux coordonnée, qui permettrait à chaque organisme canadien de tirer parti de ses compétences et intérêts particuliers. J'irais même jusqu'à dire qu'il sera impossible de satisfaire convenablement aux besoins des pays en développement dans le secteur maritime de demain sans une assistance mieux coordonnée, — qui comprendrait, en bloc, une aide à l'élaboration de politiques, à la formation des ressources humaines, à l'élaboration de systèmes d'information, à la recherche, de l'assistance technique ainsi que la gestion et l'évaluation de projets.

Je ne puis vous offrir des propositions précises sur la façon dont cette coordination pourrait se réaliser. Mais il y a assez de bureaucrates et d'administrateurs chevronnés dans cette salle pour y voir. Je suggère, toutefois, qu'on en arrive à une formule relativement simple, car si l'on ne faisait qu'ajouter un autre niveau de bureaucratie, on détruirait l'objectif même qui est poursuivi. Les diverses organisations concernées éprouveront peut-être certaines difficultés internes. En particulier, l'engagement continu de l'ACDI à l'égard du système bilatéral peut poser des problèmes, qui peuvent cependant être résolus. Par exemple, une demande de projet élémentaire d'assistance dans le secteur de la pêche devrait donner lieu à des questions dont les réponses intéressent au moins le CIEO, le CRDI et, bien sûr, l'ACDI à titre de principal bailleur de fonds. Avec le mécanisme de coordination que je recommande, la série de questions sur les positions de la région ou du pays demandeur au sujet des besoins réels en nourriture, du développement durable, de l'impact du projet sur l'environnement, de la pauvreté des populations côtières, de l'infrastructure technique, administrative, réglementaire et industrielle, de la viabilité du projet, et ainsi de suite, — toutes ces questions révéleraient rapidement que le projet pourrait profiter de l'apport spécialisé du CRDI et du CIEO. A cette étape, les trois organismes monteraient le projet ensemble avec, bien entendu, la collaboration appropriée, y compris au besoin celle, directe, du pays demandeur. Mon exemple est encore plus probant si plus d'un pays participe à la demande.

Nous en sommes arrivés à un point où l'aide extérieure canadienne est devenue une grande «industrie», qui occupe un très large secteur gouvernemental et qui mobilise une partie importante du milieu canadien des affaires et des consultants. Bien que cette combinaison semble fonctionner assez bien, en dépit des plaintes périodiques selon

lesquelles les décisions sont teintées de motivations politiques, elle ne suffit pas pour mettre en oeuvre la meilleure aide possible dans le secteur maritime et environnemental. Cela est dû au fait que ce secteur requiert un apport beaucoup plus vaste de réponses sur les plans scientifique, technique, industriel, administratif, réglementaire que la plupart des autres secteurs. Pourtant, certaines compétences canadiennes dans ce domaine ont clairement été sous-utilisées ou totalement ignorées par les organisations d'aide canadiennes. Tout en concédant nourrir quelques préjugés, je suis particulièrement inquiet de constater que les très considérables compétences de nos universités et autres institutions de recherche font partie de la catégorie des ressources sous-utilisées. Bien sûr, ce phénomène s'explique en partie par les structures administratives des organismes d'aide canadiens, qui— à l'exception peut-être du CRDI — n'ont pas du tout été conçus pour fonctionner en harmonie avec les universités et les établissements de recherche. Ces derniers sont au contraire relégués parmi les secteurs mal subventionnés de l'ACDI où, malgré tout, l'argent dépensé donne de bons résultats. Toutefois, lorsque l'ACDI est disposée à prendre des risques, on a vu des exceptions remarquables. L'une d'elles est le projet EMDI, réalisé par l'École des études de ressources et de l'environnement, de l'Université Dalhousie, et qui, au cours de la dernière décennie, a complètement transformé la prise de conscience de l'environnement en Indonésie.

En ce qui concerne le secteur maritime et environnemental, je soutiendrais très catégoriquement qu'aucune organisation d'aide canadienne ne peut se permettre d'agir sans avoir recours aux capacités scientifiques et stratégiques et aux capacités de recherche que seules peuvent offrir les universités canadiennes, les établissements de recherche et certaines autres organisations non gouvernementales. Et je n'exagère pas. Le nouveau droit de la mer et notre entrée dans la décennie la plus intense de l'histoire du monde dans le secteur de l'environnement nous donnent l'assurance que tout projet, grand ou petit, sera examiné minutieusement sous l'angle de son apport au développement durable. Si la mer est reconnue comme le berceau de la vie et si l'on accepte ses liens étroits avec l'environnement humain, alors tout ce qui peut avoir des effets sur ce secteur doit être évalué attentivement. Ainsi, un projet prometteur pour les pêches peut être très nocif pour la zone côtière; un projet viable de pétrole et de gaz peut faire planer la menace d'un désastre sur les têtes d'une collectivité de pêcheurs; un nouveau port pour conteneurs ou un terminus de transfert du pétrole peut avoir des répercussions environnementales négatives; un projet d'aquiculture prometteur peut détourner le tourisme côtier, et ainsi de suite. En d'autres mots, les projets ne peuvent plus être mis en oeuvre d'un seul coup, clé en main, comme cela a souvent été le cas dans le passé, même si les pays bénéficiaires souhaitent qu'il en soit ainsi! Comme tous les autres pays, le Canada a réévalué et continue de réévaluer en profondeur ses obligations à l'égard de l'environnement; et tout projet où l'on ne prendrait pas en compte ces obligations serait non seulement jugé inacceptable, mais encore probablement considéré comme illégal aux termes du droit international sur l'environnement.

Pour toutes ces raisons, la requête que je vous adresse touche trois domaines étroitement liés entre eux. Premièrement, les organisations canadiennes d'aide doivent se faire du secteur des ressources marines une idée beaucoup plus unifiée, fondée sur une base très large. Le secteur maritime et les industries d'exploitation de l'océan qui lui sont liées directement ont un très important impact sur presque tous les autres secteurs. Les projets du secteur des ressources marines doivent donc être élaborés en fonction de ces liens. Deuxièmement, les organismes d'aide canadiens doivent mettre au point un mécanisme quelconque de coordination qui faciliterait l'établissement de liens entre leurs divers intérêts et compétences, en vue de la réalisation de projets du secteur maritime et environnemental. Enfin, ce secteur requiert que les organismes d'aide canadiens recourent davantage aux universités, aux centres de recherche et à certaines organisations non gouvernementales, afin de réaliser des projets fonctionnels qui reposent sur une base scientifique et stratégique solide.

Des rencontres comme celle-ci ont probablement une valeur à long terme qui dépasse de loin toutes les attentes planifiées, du fait qu'elles ouvrent la voie à des orientations nouvelles et innovatrices et qu'elles rendent le secteur canadien de l'aide au développement plus conscient de l'importance des océans. Espérons que d'autres ateliers pourront, peut-être, analyser avec plus d'acuité encore la façon dont le secteur maritime et environnemental peut être mieux servi sur le plan du développement international. Le Canada peut certainement faire plus et mieux dans ce domaine. ◆

Allocution prononcée au dîner

Elisabeth Mann Borgese,
Institut international de l'océan

Nous avons eu des discussions très utiles sur l'importance de la pêche dans les pays en développement et sur ce que nous, en tant que Canadiens, pouvons faire pour aider à l'améliorer, en vue d'accroître la quantité et la qualité de la nourriture destinée à la population des pays en développement; d'augmenter les possibilités d'emploi — la pêche artisanale, nous le savons, est une activité qui requiert beaucoup de main-d'oeuvre. La pêche est devenue une importante source de devises étrangères — pouvons-nous les augmenter au profit des pays en développement ? Dans le contexte plus large de l'économie nationale, l'industrie de la pêche est encore plus importante qu'il n'apparaît à première vue, si nous nous arrêtons à considérer les liens, en amont et en aval, avec d'autres industries, directement ou indirectement touchées par l'industrie de la pêche : la construction de bateaux, l'aménagement des ports, la fabrication des engins de pêche, l'exploitation de l'étain, la fabrication de boîtes et d'outils, le traitement, la réfrigération, la distribution, la vente ainsi que toute une gamme d'autres industries liées à la pisciculture, à l'aquiculture, à la mariculture sous diverses formes. De plus, dans l'ensemble de ce secteur de développement national, le rôle des femmes est évidemment important et peut être encore augmenté — avec des retombées dans d'autres secteurs, — particulièrement en ce qui concerne l'expansion de l'aquiculture. Les femmes se sont rarement livrées à la chasse. Par contre, elles ont été d'une importance capitale dans le développement de l'agriculture. Les femmes se livrent rarement à la pêche. En revanche, elles pourraient jouer un rôle primordial dans le développement de l'aquiculture.

Ce soir, toutefois, nous voulons situer tout ce phénomène dans un contexte plus vaste; je voudrais vous vendre l'idée que les océans sont importants dans leur ensemble, vous parler de la multiplicité des activités humaines liées à ce secteur et de leurs répercussions sur la pêche; car, comme nous le savons et comme cela a été enchâssé dans le Préambule de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, les problèmes de l'espace océanique sont tous étroitement liés entre eux et doivent être traités en bloc. En essayant de prévoir quelques-unes des principales tendances de l'exploitation des océans dans leur ensemble, nous arriverons peut-être à mieux cerner la direction que prendra la pêche et la façon d'en tirer le meilleur parti.

Voilà assurément un sujet très vaste. Aussi ne pourrons-nous qu'aborder quelques points saillants.

Le secteur maritime de l'économie traverse une période de croissance. A l'échelle mondiale, il croît plus rapidement que l'économie du globe dans son ensemble. Ce secteur inclut, comme nous le savons tous, la pêche et l'aquiculture; — la production d'hydrocarbures en mer (avec un important remplacement du pétrole par le gaz depuis quelques années et pour l'avenir prévisible) : la plus grande partie, et de loin, des réserves connues et inconnues gît sous les océans et non sur la terre, toute augmentation dans la production provenant à l'avenir du secteur maritime; — le transport maritime et le commerce par voie de mer, secteur qui connaît une croissance énorme et qui touche au développement des ports, au transport terrestre et aérien, au secteur de l'énergie; — le

tourisme et la récréation maritimes, lesquels enregistrent également une très forte croissance.

Voilà les grands thèmes du moment. Demain, il faudra ajouter l'exploration et l'exploitation de minerais non combustibles, non seulement près du littoral, mais au fond des océans; et la production d'énergie renouvelable directement à partir des marées, des vagues, des courants, de la température et des variations de salinité de la mer.

N'en doutez pas : cela va se produire pour la bonne raison que tout ce qui peut se faire sur terre ou dans la mer finira par passer de la terre à la mer. En voici deux explications essentielles et très rationnelles : premièrement, le manque d'espace sur la terre et les utilisations contradictoires des terres, alors que les pressions exercées par une population croissante continuent de monter. Et deuxièmement, avec les progrès de la technologie, il en coûtera moins cher de produire en mer que sur terre. On réalisera, en effet, d'importantes économies d'échelle sur les plans de l'infrastructure et du transport.

L'invasion de l'océan par la révolution industrielle ne fait que commencer et elle n'est pas près de s'arrêter. Et ce phénomène comporte plusieurs particularités.

En tout premier lieu, il s'agit d'une nouvelle étape de la révolution industrielle, la prétendue troisième révolution industrielle, basée sur de nouvelles et hautes technologies, telles la micro-électronique, la robotique, l'automatisation, les nouveaux matériaux, la manipulation génétique et la technologie spatiale. Toutes ces technologies, qui sont fondées sur la science, l'information et la connaissance, requièrent un haut degré de perfectionnement des ressources humaines, mais ne sont pas à fort coefficient de main-d'oeuvre ni de ressources. Ce qui a fait surgir le secteur économique des «services», provoquant toutes sortes de déplacements dans les économies des pays industrialisés et portant gravement atteinte aux relations entre les régions industrialisées et celles moins industrialisées dans le monde.

Les progrès de la technologie marine, tout comme l'intensification et la diversification des industries de l'océan, doivent être envisagés dans ce contexte plus vaste. Et c'est tout un spectacle!

L'industrie de la pêche a été transformée par la technologie spatiale, la gestion de données recueillies par satellite, la cartographie électronique, les écho-sondes et le sonar, le matériel hydro-acoustique utilisé dans la recherche du poisson; l'apparition d'appareils qui rassemblent les poissons pour concentrer la récolte; l'emploi de nouveaux matériaux, et un choix et une utilisation informatisée et automatisée du matériel de pêche; le traitement mécanisé en haute mer, sur des immenses navires-usines, joint à un entreposage en vrac dans des réservoirs d'eau glacée, et à l'emballage et à la congélation à bord. Au fur et à mesure que les espèces de poisson pêchées commercialement succombent l'une après l'autre à ce massacre de la chasse industrialisée, l'aquiculture,

l'élevage des animaux aquatiques et la culture des plantes aquatiques commencent à l'emporter sur la chasse et les prises en milieu sauvage. L'aquiculture se pratique dans l'eau de mer, dans l'eau fraîche et dans l'eau saumâtre, dans les étangs, les rivières, les lacs, les réservoirs, les canaux, les chenaux, les lagunes, les mers fermées et même dans l'océan ouvert, tout aussi bien que dans des environnements artificiels totalement contrôlés, comme des serres ou des réservoirs. Déjà aujourd'hui, l'aquiculture représente 15 p. 100 de la production mondiale de poissons et d'algues marines, et ce pourcentage s'accroît rapidement, l'aquiculture augmentant dans son ensemble au rythme de 6 p. 100 par année et doublant en moins de 12 ans, d'ici la fin du siècle. L'ingénierie de l'aquiculture : la technologie de l'aquiculture, depuis la construction d'étangs et le contrôle de l'environnement jusqu'au frai artificiel, à l'élevage des larves et à la production économique de fourrage, est une nouvelle branche de la haute technologie, de plus en plus influencée par les progrès spectaculaires de la manipulation génétique et des processus bio-industriels. Le potentiel dans ce domaine est stupéfiant, non seulement pour ce qui est de la production d'aliments, surtout dans les régions où sévit une famine chronique, mais aussi en ce qui concerne le contrôle de la pollution, l'industrie pharmaceutique et d'autres processus industriels.

La détérioration de l'environnement est un des principaux facteurs qui freine le plein développement de l'aquiculture. Mais l'océanographie contribue à atténuer ce problème. Les écosystèmes des installations d'aquiculture, la création de populations microbiennes dans les étangs, depuis les bactéries aux protozoaires et la succession des populations qui accompagne les changements des conditions environnementales, ont tous été étudiés dans différents genres d'installations d'aquiculture. On a trouvé que certaines espèces de bactéries et de protozoaires avaient la capacité de maintenir ou même de rétablir la qualité de l'eau recherchée dans les étangs.

De nombreux micro-organismes marins produisent des substances actives du point de vue biologique : enzymes, destructeurs d'enzymes et composés qui possèdent des qualités antibiotique, antitumeur, antileucémie et autres effets pharmacologiques. Les activités visant à isoler des chaînes de bactéries à effets biologiques déterminés et à les manipuler génétiquement pour augmenter leur capacité deviendront très importantes, non seulement pour l'industrie pharmaceutique, mais pour un bon nombre d'autres industries aussi : pour remplacer des processus mécaniques et chimiques par des processus biologiques, par exemple, pour nettoyer les déversements accidentels de pétrole ou pour extraire des métaux de leur entourage minier à l'aide de systèmes bactériologiques. Le Plan bleu pour la Méditerranée, auquel travaille le Programme des Nations Unies pour l'environnement depuis dix ans, entrevoit dans l'avenir une industrie de bio-acier qui pourrait être développée à l'aide de bactéries et de l'énergie solaire. La nature interdisciplinaire de la science maritime contemporaine nous offre un autre concept innovateur, celui d'une «ferme d'uranium» plutôt que d'une «mine d'uranium». Une «ferme d'uranium» — et pourquoi pas une ferme d'or ou d'argent — est un endroit où des micro-organismes de l'eau de mer créent une concentration d'un métal précieux.

L'industrie des transports maritimes a été radicalement transformée par les nouveaux matériaux, le design informatisé des navires, leur construction automatisée, les aides à la navigation reliées à des satellites, la conteneurisation et le transport unitisé, qui ont permis d'offrir des services multimodaux, mondiaux et à la porte. Ces facteurs ont transformé non seulement l'industrie des transports maritimes en tant que telle, mais aussi le développement et la gestion, voire la fonction et le rôle des ports et havres, qui sont devenus les centres névralgiques d'un système de transport mondial, fonctionnant à l'aide des technologies informatisées les plus sophistiquées. La construction de jetées flottantes avec de nouveaux matériaux est un autre domaine de recherche et de développement dans l'implantation de ports. Ces progrès doivent être surveillés : leur impact sur l'environnement, tant sur mer que sur terre, doit être analysé. C'est, en effet, là ou la terre et la mer se rencontrent et réagissent l'une sur l'autre que la très grande majorité de la population humaine tend maintenant à se regrouper : environ 80 p. 100 des êtres humains vivent à moins de 60 milles de la mer.

La vie telle que nous la connaissons est apparue dans les océans et s'est ensuite répandue sur la terre. Plusieurs espèces de vivants sont retournés à la mer : les poissons à arêtes, les oiseaux aquatiques, les mammifères aquatiques. Et il semble que les humains font de même : nous les voyons s'approchant de tous côtés et s'arrêtant, pour le moment, dans la zone côtière...

De nouveaux genres d'aéroglisseurs à haute vitesse sont en construction, comme le ADOC-12 en France. Des submersibles industriels et des robots sous-marins multifonctionnels, comme le Saga 1 et le ELIT de France, intensifieront et accéléreront l'exploration et l'exploitation des fonds marins. L'industrie du pétrole côtière a mis au point des systèmes d'exploration qui utilisent une instrumentation sismique, acoustique et optique, assistée par ordinateur, et a ainsi augmenté leur précision de plusieurs ordres de grandeur, réduisant d'autant le besoin de forage exploratoire. Avec le design d'une série de plates-formes extraordinaires de plus en plus sophistiquée, il semble que cette industrie se soit engagée sur la voie de systèmes d'exploitation sous-marine complète, qui permettraient en fait d'explorer et d'exploiter les hydrocarbures à n'importe quelle profondeur et sous n'importe quel climat.

Les progrès de la technologie d'exploration et de production du pétrole aux larges des côtes ont des retombées sur le développement de la technologie de l'exploitation minière des fonds marins, qui en est encore au stade de l'expérimentation et qui dépend de la recherche et du développement au chapitre des nouveaux matériaux, des lasers, de la robotique, de la micro-électronique, de la technologie de l'information et du traitement des données, de la technologie sismique, acoustique et optique, d'instruments de navigation montés sur satellite et, probablement, de procédés bio-industriels pour le traitement des minéraux.

Les technologies d'exploration des fonds marins sont, presque toujours, des «technologies à double usage». Elles permettent de mieux utiliser les océans à des fins pacifiques,

favorisent la découverte de montagnes marines, de geysers et de volcans sous-marins, de cheminées et de «ventilateurs thermiques», ainsi que d'étranges colonies de mystérieux êtres vivants habitant ces profondeurs. Mais ces technologies sont aussi d'importance primordiale dans la poursuite d'objectifs militaires, comme la guerre sous-marine et anti-sous-marine. La même technologie qui permet de repérer avec précision un nodule gros comme une pomme de terre, à 5 000 mètres de profondeur, permettra aussi de localiser et d'identifier les sous-marins hostiles. L'étude des courants, des températures, des densités, du magnétisme et de la propagation sous-marine des ondes acoustiques est fondamentale pour les activités maritimes en temps de paix aussi bien qu'en temps de guerre. Les océans sont devenus l'entrepôt de près de trente pour cent de l'arsenal nucléaire mondial de première et de seconde frappe, ce qui constitue une menace terrible à la paix, au développement économique et à l'intégrité de l'environnement maritime.

Essayez maintenant de vous faire une idée des activités de pêche artisanales dans ce contexte élargi et demandez-vous comment cela pourrait influer sur une politique à long terme de coopération au développement.

Je crains que ce que nous imaginons tous ne soit ahurissant. Les signes sont très clairs : la pêche artisanale, aussi importante soit-elle aujourd'hui, sera disparue demain, broyée par des entreprises de pêche étrangères, mécanisées et industrialisées, entreprises des pays en développement eux-mêmes, qui auront acquis, souvent un peu pêle-mêle, des bateaux et de l'équipement augmentant la production, qui verront croître l'urbanisation de leurs zones côtières, qui utiliseront la mer à des fins contraires les unes aux autres.

Le sort du pêcheur artisanal, en Malaisie et dans d'autres pays d'Asie, est déjà pitoyable et une assistance immédiate, à court terme, s'impose absolument. Mais ne nous leurrons pas : cette assistance est simplement humanitaire et n'offre aucun avantage économique à long terme au pays bénéficiaire. Ce que nous faisons trop souvent, comme le disait le secrétaire général de la CNUCED, c'est de soulager une économie moribonde au lieu d'en bâtir une nouvelle. A longue échéance, le pêcheur artisanal devra changer d'emploi. Il deviendra probablement un éleveur de poisson...

La coopération en matière de développement doit être un judicieux m[illegible] de réactions et de «proaction», c'est-à-dire qu'il faut répondre aux besoins et stimu[illegible] innovation, non pas en disant aux pays en développement ce qui est bon pour eux, mais en effectuant de la recherche sur les politiques, en réalisant des analyses chez nous — comme nous le faisons dans le présent atelier, — en encourageant la recherche sur les politiques faite dans et par les pays eux-mêmes, et en les aidant à la poursuivre et la recherche conjointe.

La deuxième particularité que je veux signaler concernant le travail dans l'environnement des océans est la suivante : l'océan d'aujourd'hui est une ressource, la plus grande ressource que nous ayons sur la planète; elle fournit de la nourriture, des fibres, de l'énergie, des minéraux et des métaux. Mais l'océan d'aujourd'hui est aussi un

environnement : une partie vitale de l'environnement humain, qui détermine en grande partie la santé et le bien-être des êtres humains, le climat dans lequel nous vivons et l'air que nous respirons.

L'association étroite qui existe entre ressources et environnement — voire même leur identité (l'eau est à la fois une ressource et un environnement) — a des conséquences intéressantes : en fait, il est beaucoup plus difficile dans le domaine de l'économie de l'océan, dans la mesure où cela est possible, d'«extérioriser» les coûts de l'environnement et d'établir ainsi une dichotomie entre «environnement» et «développement», comme nous l'avons fait sur terre et devons maintenant en payer le prix. Toute dichotomie de ce genre faite à partir d'une perspective terrestre est sans lendemain pour le milieu marin.

Il est affirmé dans le Préambule de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer que les problèmes de l'espace océanique, étant étroitement liés les uns aux autres, doivent être examinés comme un tout. La reconnaissance de ce fait a, en réalité, incité les délégués de la IIIe Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer à adopter une démarche globale dans les négociations, en ce sens qu'aucune décision ne serait considérée comme définitive dans un secteur particulier avant que tous les secteurs n'aient été examinés et que l'ensemble puisse être adopté en bloc. C'est ce qui a amené les participants à la conférence à traiter conjointement de l'environnement et du développement, en un seul document juridique, et c'est ainsi que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est le premier instrument de droit international qui opère la synthèse entre l'environnement et le développement. Voilà un fait historique que la conférence de 1992 au Brésil ne devrait pas perdre de vue.

Le «développement durable» est un concept insaisissable qui déconcerte les économistes qui s'occupent des terres, mais qui a depuis longtemps été reconnu dans les études économiques sur les mers et les océans. Les formules conçues pour calculer «la récolte durable optimale» sont connues depuis au moins 50 ans, et les modèles complexes conçus par l'économie de la pêche et qui tiennent compte dans leurs équations à la fois de l'aspect biologique, de la dynamique de la population, des facteurs hydrologiques, chimiques et météorologiques, et des aspects économique, social et monétaire, ces formules, dis-je, sont les précurseurs des tendances actuelles en matière d'économie «terrestre». Si nous voulons atteindre un «développement durable», les fondements de la théorie économique devront être élargis. L'économie doit devenir une science interdisciplinaire, ce qui pose un défi égal aux économies de libre-échange et planifiées. Elles doivent toutes deux se transcender pour en arriver à un point de convergence.

Il est possible que la clé des nouvelles solutions surgisse de l'économie des océans.

Ainsi, l'océan provoque des réactions humaines différentes de celles que suscite la terre. Sur terre, en effet, les choses semblent fixes, statiques. Cela favorise la création de

concepts comme ceux de «frontières», de «souveraineté», de «propriété». Lorsque la révolution industrielle a envahi les océans, l'humanité a essayé de transférer ces concepts rigides au nouvel environnement, mais sans grand succès. Il fallait les transcender et les transformer pour un milieu où tout circule, où chaque élément agit sur l'autre, où les frontières s'estompent, où la souveraineté devient fonctionnelle et où la «propriété» est remplacée par le nouveau concept d'héritage commun de l'humanité.

Inscrits pour la première fois dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, ces nouveaux concepts auront nécessairement des effets sur nos systèmes terrestres; car la terre et la mer font partie d'un seul et unique système, et si vous en changez une partie, vous changez le tout.

Ce qui m'amène au troisième point, le dernier, que je veux signaler sur les particularités du travail dans le domaine de l'environnement océanique.

Nous avons beaucoup de chance de pouvoir travailler dans cet environnement, mais nous n'en tirons pas suffisamment parti.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer nous donne l'instrument juridique international le plus avancé que la communauté internationale ait conçu pour favoriser le développement durable, pour créer de nouvelles formules de coopération privée-publique internationale dans le domaine du développement de la science et de la technologie, pour renforcer la paix et la sécurité par la coopération régionale et le règlement pacifique des différends. Certes, la convention n'est pas parfaite et elle constitue plutôt un procédé qu'un produit, mais elle comporte les caractéristiques positives uniques suivantes :

Premièrement, la convention contient la première loi internationale sur l'environnement qui soit complète, obligatoire, exécutoire. Son texte est nécessairement générique : il constitue un cadre qui devra être rempli au niveau régional et national; mais il est là pour que nous le complétions.

Deuxièmement, elle traite de l'environnement dans le contexte du développement : développement des ressources naturelles, biologiques et non biologiques; mise en valeur des ressources humaines; développement de la science et de la technologie maritime. Les intentions sont claires mais, là encore, il faudra les traduire dans la réalité des institutions, de l'économie et des finances, sur les plans mondial, régional et national.

Troisièmement, la convention traite du progrès de la paix et de la sécurité. Elle réserve les hautes mers — incluant les zones économiques — ainsi que la recherche scientifique maritime à des fins pacifiques, et le fond international de la mer et ses ressources «à des fins exclusivement pacifiques», — concept neuf et magnifique qui a besoin d'être interprété et élaboré en termes juridiques et institutionnels.

Quatrièmement, la convention rassemble, de façon très créatrice et originale, les aspects de développement, d'environnement et de croissance de la paix dans le concept de l'héritage commun de l'humanité, que personne ne peut s'approprier ou posséder, qui doit être développé de façon équitable, au profit de l'ensemble de l'humanité, indépendamment de l'état de développement économique et technologique de tel ou tel pays, qui doit être préservé pour les générations futures et qui doit être réservé exclusivement à des fins pacifiques. Ce concept renferme indubitablement les racines du nouvel ordre économique mondial, d'une nouvelle philosophie économique, d'une nouvelle relation entre les êtres humains ainsi qu'entre l'humanité et la nature.

Cinquièmement, les auteurs de la convention vont jusqu'à vouloir incorporer ce concept innovateur de l'héritage commun de l'humanité dans un cadre institutionnel; et même si, tout naturellement, cela n'est pas encore très réussi, la Commission préparatoire a déjà réussi à mettre en place ce qui pourrait bien devenir un régime intérimaire universellement acceptable, pas encore pour l'exploitation de l'héritage commun de l'humanité — les ressources minérales de la zone internationale du fond des océans — mais au moins pour l'exploration, la mise en valeur des ressources humaines et le développement de la technologie.

Sixièmement, la convention a pacifiquement réussi les plus importantes redistribution et réorganisation de l'espace océanique jamais réalisées dans l'histoire.

Septièmement, la convention a remplacé le régime de laisser-aller dans les océans par un système de gestion fondé sur la réunion et l'interaction d'institutions nationales, régionales et internationales, qu'il reste maintenant à parfaire.

Huitièmement, la convention repose sur la reconnaissance du principe selon lequel «les problèmes de l'espace océanique sont étroitement reliés entre eux et doivent être considérés en bloc», déclaration qui paraît simple mais qui est lourde de très complexes conséquences institutionnelles qu'il reste maintenant à préciser.

Neuvièmement, la convention soutient le principe de la coopération régionale et la rend, dans certaines cas, impérative, à tel point que certains spécialistes y discernent l'origine d'une nouvelle loi internationale de coopération.

Dixièmement, la convention renferme le premier régime complet, souple mais exécutoire de résolution pacifique des conflits, qui constitue une percée dans le domaine du droit international. Ce régime pourrait éventuellement être adopté par les Nations Unies dans leur ensemble.

La communauté internationale devrait se donner comme objectif de donner des assises solides à la convention, pour qu'elle soit ratifiée et entre en vigueur d'ici 1992, et avant d'entreprendre sa prochaine activité mondiale audacieuse, la CNUED, qui pourrait

bénéficier énormément de cette convention et ne peut en vérité exister rationnellement sans elle.

Nous savons tous que le Canada a joué un rôle de chef de file dans l'élaboration de cette convention. Cependant, depuis 1982, il a abdiqué son leadership. Ne pourrions-nous pas le reprendre maintenant, dans ce nouveau contexte ? Pourrions-nous le reprendre en avançant avec plus de détermination vers la ratification — peut-être de concert avec les pays nordiques avec qui nous partageons tant d'intérêts, particulièrement dans le secteur de la coopération au développement ? Quel formidable geste de solidarité avec les pays en développement cela pourrait être! Tous les efforts que nous faisons en matière de coopération au développement dans le secteur des ressources marines visent à aider les pays en développement à bénéficier pleinement du nouvel ordre établi par la convention — que nous semblons en même temps répudier, puisque nous tardons tant à la ratifier! Notre position n'est guère digne de confiance.

Ne pourrions-nous pas rétablir notre image — et en même temps permettre au Canada lui-même de récolter pleinement les avantages de cette convention dans laquelle nous avons investi tant d'efforts, qui ont été couronnés d'un si vif succès ?

Je crois que chacun de nous ici présent peut faire quelque chose pour créer au Canada un mouvement d'opinion favorable à la ratification immédiate de la convention.

Je vous laisse sur cette pensée. ◆

Allocution à la séance plénière par
M. Gordon Slade,
Vice-président, Terre-Neuve, Agence de Promotion économique du Canada Atlantique, St. John's, Terre-Neuve

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

Par mes origines et par le travail de toute ma vie, je suis enraciné dans une province dont la société et l'économie reposent sur les ressources de la pêche. Je suis donc honoré de pouvoir m'adresser à un groupe de Canadiens éminents qui ont reçu le mandat d'étudier le rôle du Canada dans les activités internationales de la pêche, dans la perspective du programme d'aide publique au développement.

En examinant les questions et les thèmes qui ont été soumis à votre attention, j'ai été frappé par l'étendue et la complexité du travail qui vous attend.

Quand on s'attèle à une tâche complexe, on risque de ramener les vrais problèmes à des abstractions et de se préoccuper du processus plus que du fond lui-même. Je vous invite donc instamment à ancrer vos discussions dans la réalité, en vous arrêtant aux complexités de la pêche et des structures mises en place sur le terrain pour la soutenir et l'administrer. En fait, je suis certain que, compte tenu de la diversité des compétences réunies dans cette salle, nous serions tous fort déçus si cet atelier ne débouchait pas sur des orientations précises pour les interventions prioritaires de l'ACDI dans le secteur de la pêche et sur de nouveaux mécanismes à instaurer pour atteindre ces objectifs.

Nous pourrions dégager trois réalités qui devraient servir de cadre aux discussions qui vont suivre. Distinguons :

- la réalité des ressources biologiques
- la réalité humaine et sociale, et
- la réalité de la dynamique mondiale.

Commençons par la réalité des ressources biologiques. La prise mondiale de poissons et de crustacés est passée d'environ 60 millions de tonnes métriques, au début des années 70, au niveau prévu de 100 millions pour cette année. Il est évident qu'une si forte augmentation de la capture ne peut qu'exercer de sérieuses contraintes sur les stocks de poissons dans le monde.

La FAO examine l'état de la pêche mondiale tous les deux ans. Pour de nombreux stocks, elle dispose de très peu d'information, de sorte que l'état des ressources halieutiques est pratiquement inconnu. Les données les plus récentes de la FAO révèlent que des 186 groupes de stocks sur lesquels on dispose de renseignements, 10 étaient sous-exploités, 43 exploités modérément, 83 pleinement, et 44 étaient surexploités. Si ces chiffres sont représentatifs des nombreux stocks sur lesquels nous ne possédons pas de données, nous pouvons raisonnablement conclure qu'environ 25 p. 100 de tous les stocks au monde sont surexploités. De surcroît, l'exploitation n'est qu'une des nombreuses pressions exercées sur les stocks de poissons. Il y a aussi des contraintes causées par d'autres activités économiques en mer ou sur terre qui ont des répercussions sur les ressources marines

vivantes, tant dans les eaux océaniques que dans les eaux intérieures. Et ces contraintes ne cessent de s'intensifier.

La FAO estime en effet que, d'ici l'an 2000, la demande des produits de la pêche augmentera de 22,5 millions de tonnes dans les pays en développement et de 6 millions dans les pays développés. A mesure que la demande augmente, notre pensée se tourne vers d'autres moyens de production, en particulier la mariculture et l'aquiculture. Ici, nous avons affaire à une réalité différente. Par exemple, en aquiculture, nous sommes à la frontière entre la pêche et l'agriculture. Résultat : la production exige des techniques d'administration et de gestion différentes de celles utilisées dans la pêche conventionnelle.

Revenons à cette dernière pour un moment. La réalité est que souvent nous exploitons une ressource potentiellement renouvelable à un rythme qui n'est évidemment pas durable dans un contexte de demande croissante. Une telle réalité devrait nous amener à réfléchir sérieusement sur notre définition du «développement de la pêche» et à ce que nous en attendons.

C'est ce que nous ferons, sans aucun doute, au cours de cet atelier, qui est un modèle vivant de coopération entre des spécialistes provenant d'un large éventail de secteurs, à l'intérieur d'organisations et entre celles-ci.

Examinons un instant la réalité humaine et sociale. Selon les estimations, il y aurait environ 12 000 000 de pêcheurs non commerciaux dans le monde, auxquels on peut ajouter 500 000 employés dans la pêche industrielle. En supposant que, pour chaque pêcheur, on compte deux ou trois personnes qui s'occupent, sur terre, du traitement, de la commercialisation et de la distribution, nous pouvons conclure qu'une trentaine de millions de personnes travaillent dans le secteur de la pêche et en vivent.

Qui sont ces travailleurs ? Sortons de cette pièce par la pensée. En ce moment même, une flotte de plusieurs centaines d'urus — des pirogues à balancier de Sri Lanka — pêchent probablement à la ligne dans l'océan Indien à une distance de 30 à 40 milles des côtes.

Situation semblable dans le désert du Yémen, juste en bordure du golfe d'Aden, où des pêcheurs manoeuvrant de minuscules «sambuks» récoltent à pleines mains de petits poissons pélagiques au large des Maldives, là où des pêcheurs Dhoni scrutent quotidiennement le ciel en quête de frégates, puisque ces oiseaux les dirigeront vers les bancs de thons pélagiques, leur donnant l'espoir de pêcher avec frénésie pendant vingt ou trente minutes avec des cannes à pêche.

De même, en d'innombrables endroits, le soleil ne se couche jamais sur ces véritables chasseurs qui poursuivent leur proie dans de petits bateaux, sur des plans d'eau intérieurs

ou des eaux océaniques côtières. Dans ce dernier cas, les petits exploitants font souvent concurrence aux producteurs industriels, parfois de façon violente.

Les conditions de travail des petits producteurs doivent continuellement être évaluées et sans cesse réévaluées. Les uns après les autres, des auteurs ont demandé des études socio-économiques plus nombreuses sur cette question. Mais pendant que nous étudions et discutons, un grand nombre de pêcheurs aux méthodes artisanales doivent tous les jours se battre contre les cycles de la mer et arrivent avec peine à survivre — physiquement et économiquement.

Si vous laissez votre pensée continuer à vous emmener loin d'ici, vous pouvez voir des femmes d'Afrique de l'Ouest, debout devant les fumoirs à poissons, aspirant la fumée durant les longues heures qu'elles passent à traiter la prise de leur mari, pendant que, dans les Antilles occidentales, les femmes passent une grande partie de leur journée à se rendre aux marchés pour vendre les captures toutes fraîches. Dans ces deux régions, comme partout ailleurs au monde, ces mêmes femmes doivent s'acquitter de toutes les autres tâches domestiques, en plus de leur travail de pêche.

L'aide à la pêche se répercute directement sur les femmes dans tous les pays en développement. Il y a encore beaucoup de recherche à faire pour comprendre les effets positifs et négatifs de ces répercussions. Ces questions devraient être examinées avec la plus grande attention au cours de l'atelier.

Donc, quand vous formulerez votre projet et vos plans pour l'avenir, je vous invite instamment à passer du temps en mer avec les pêcheurs, et à tenir compagnie aux femmes pendant qu'elles aspirent la fumée, et qu'elles transportent et vendent leur poisson aux marchés, et ensuite, à vous rendre avec elles à leur domicile, où elles devront vaquer aux tâches domestiques; ne laissez jamais la dictature du «processus» occulter la réalité humaine et l'objet réel de votre travail.

Pour illustrer la troisième réalité que j'ai mentionnée : celle du changement mondial, je me permets de citer sir Solly Suckerman, ancien conseiller auprès du gouvernement britannique :

«Nous traversons une ère de changements accélérés, indépendants de notre contrôle, un âge où la technologie a pris les devants et où les valeurs sociales jadis vénérées ont périclité... notre époque est paradoxale : le politicien exerce de fortes pressions sur les scientifiques et les technologues, et ceux-ci essaient de comprendre les conséquences sociales des innovations auxquelles les a amenés leur travail. Le monde traverse sans contredit une période dans laquelle les buts de la politique et les retombées du travail scientifique semblent en grave conflit.»

Cette réflexion est devenue une lapalissade pour notre époque; elle s'applique à toutes les activités de l'espèce humaine.

Dans le cadre de votre travail, vous jetterez un regard rétrospectif sur l'expérience du Canada en matière d'aide au développement dans le secteur de la pêche. Bien que l'expérience passée puisse évidemment être instructive, nous devrions reconnaître la dynamique mondiale et nous engager sur la voie de la créativité, au lieu de tenter seulement de réparer les fuites dans les digues de l'histoire.

Nous devrions néanmoins nous inspirer des leçons de l'histoire, pour qu'elles nous aident dans nos efforts, et nous concentrer sur la découverte de nouvelles et meilleures façons de communiquer aux décideurs des leçons valables à l'échelle mondiale.

En examinant la dynamique mondiale, nous ne devrions pas avoir peur de suggérer des changements à apporter aux structures internes des organisations qui administrent l'aide du Canada. Peut-être y a-t-il lieu d'examiner de plus près l'expression même de «secteur de la pêche».

La personne qui m'a présenté ici, ce matin, vous aura dit qu'au cours de ma carrière professionnelle j'ai travaillé dans les domaines suivants : l'établissement de stratégies, la planification du développement, et le soutien de l'industrie sous forme d'investissements.

Ces éléments font tous intégralement partie des objectifs de cette assemblée, aussi j'aimerais prendre un moment pour situer vos délibérations dans chacune de ces trois perspectives.

On s'attend que les conclusions de vos discussions guident l'ACDI dans l'établissement de sa politique sur l'aide canadienne au développement dans le secteur de la pêche.

L'établissement d'une politique est une opération qui exige de la créativité et de la discipline : créativité dans la conceptualisation des solutions aux problèmes, discipline dans leur exécution. Il faut alors considérer : les objectifs, les ressources, et les contraintes.

L'établissement des objectifs de travail dans le secteur de la pêche doit s'inscrire dans le cadre fondamental de la charte canadienne de l'aide publique au développement, et s'inspirer de la liste connexe de principes et de priorités en matière de développement.

Vous pourriez mettre en doute ces principes et priorités, mais ils vous indiqueraient de mettre clairement l'accent sur l'octroi de l'aide à ceux qui se livrent à la pêche marine, à la mariculture ou à l'aquiculture de façon artisanale plutôt qu'industrielle. Votre atelier a pour tâche d'exprimer ces objectifs et d'établir leur ordre de priorité dans ce contexte.

Pour ce qui est des ressources et des contraintes de l'aide au développement, il est bon de reconnaître que le Canada est, en ce moment, un acteur relativement modeste dans le secteur de la pêche; — et si tel est bien le cas, ses interventions devraient être d'autant plus précises et de nature stratégique. Si les ressources sont limitées et que les objectifs soient stratégiques, alors les interventions devraient être sélectives.

Cependant, ces interventions du Canada dépendent de sa capacité, sur le plan des institutions, des entreprises et du personnel, de participer à tous les aspects des activités de la pêche dans le Tiers- Monde. Il faut alors se demander si la contribution du Canada pourrait ou non être accrue. La réponse se trouve en bonne partie dans un inventaire complet de tous les aspects de la capacité du Canada, — tâche qui reste à faire.

Vous pourriez considérer que votre tâche consiste à recenser toute la gamme de caractéristiques et de limites pouvant fonder le choix des interventions d'APD dans le secteur des pêches.

Passons maintenant à la perspective du planificateur du développement. Ceux d'entre vous qui ont étudié la planification de la pêche savent qu'il est impératif de maintenir un équilibre entre les demandes rivales de la production, de la conservation et de la distribution. Les questions qui émergent de cette équation sont à la fois fascinantes et interminables. Par exemple, si l'on a comme objectif d'augmenter la productivité individuelle des pêcheurs, le fait de mettre fin au libre accès aidera-t-il à augmenter la production de poisson ? et quel en sera l'effet sur la ressource elle-même ? Si l'on veut plutôt atteindre l'objectif de la conservation, en limitant la technologie de la pêche et en mettant un terme à l'accès libre, quels en seront les effets sur les revenus de la collectivité des pêcheurs et sur l'alimentation rurale ? Enfin, si l'on veut plutôt sauvegarder l'objectif de la distribution, en augmentant les revenus des pêcheurs et en améliorant l'alimentation rurale grâce à une production accrue, quels effets cela aura-t-il sur les prix consentis au producteur et sur la durabilité des niveaux d'exploitation des ressources halieutiques ?

Bien qu'il faille examiner ces questions dans le cadre des pêches de chaque pays, il est assez évident que les pressions politiques et économiques ont fait pencher la balance fortement du côté de la production dans ce triangle, même dans les pêches les mieux réglementées, comme celles du Canada.

La poursuite d'objectifs de conservation et de distribution est par ailleurs en parfaite harmonie avec les objectifs de l'APD pour un développement durable, puisqu'elle soulage d'abord la pauvreté et favorise la sécurité alimentaire. Je vous suggère donc qu'au moment de procéder au choix des interventions à recommander, vous décidiez de concentrer votre réflexion sur les dimensions de la conservation et de la distribution.

Reconnaissant les limites de la production, vous souhaiterez peut-être aussi examiner les questions de stratégies aptes à maximiser le rendement nutritif et économique des

débarquements,dans l'intérêt des collectivités de pêcheurs avoisinantes, tout en réduisant au minimum les pertes après-récolte.

Enfin, permettez-moi de jouer le rôle d'une personne chargée de recommander le soutien des investissements. On peut établir des parallèles très évidents entre mon rôle à l'APECA et celui des personnes parmi vous qui recommandent que l'on investisse pour soutenir des sociétés et des économies moins développées, par la voie du programme national d'aide au développement.

Où faut-il investir pour obtenir le meilleur rendement et une durabilité maximale ? Si nous devenons une simple composante du système national ou du système mondial de bien-être social, nous aurons failli à notre mission.

Les racines de la pauvreté matérielle sont ancrées, en partie, dans la pauvreté de la pensée. Ce que nous devrions chercher en matière d'investissement, c'est d'investir dans les idées, dans l'énergie, dans le courage et la vision. Nous devrions chercher des gagnants et leur réussite devrait être contagieuse.

J'ose vous indiquer que ces caractéristiques se retrouvent plus couramment dans le secteur privé que dans les bureaucraties du secteur public. Si tel est bien le cas, nous devons trouver le moyen d'inclure le secteur privé des pays où nous investissons plus directement par nos activités d'aide au développement; ce qui, outre-mer, signifie dans la majorité des cas des petits entrepreneurs autonomes.

Mes observations ne visent nullement à condamner les organismes du secteur public, mais plutôt à suggérer que l'époque où le secteur public, le secteur privé et le secteur institutionnel formaient trois monolithes sociaux perpétuels est maintenant révolue. Nous devons trouver le moyen d'amener les énergies et l'expérience de ces trois secteurs à s'engager sur la voie d'une authentique coopération.

Cependant, nous devons reconnaître que ces trois secteurs ne se sont pas développés de façon uniforme dans les Tiers-Mondes, où ils diffèrent beaucoup de leurs équivalents du monde industrialisé.

Exemple intéressant de cette démarche de coopération, le soutien que l'APECA offre au Canadian Centre for International Fisheries Training and Development (Centre canadien de formation et de perfectionnement dans le domaine des pêches internationales), à St. John's. Ce centre d'activité, établi à l'Institut maritime, agit comme organisme de coordination des divers éléments de spécialisation marine des secteurs privé et public ainsi que des institutions universitaires, en vue d'entreprendre des travaux de mise en valeur des ressources humaines, de fournir de l'assistance technique et de réaliser des projets de développement de la pêche à l'échelle mondiale. Ce centre pourrait servir de modèle pour d'autres localités canadiennes.

Les lignes maîtresses des thèmes et des questions proposés à cet atelier, de même que l'objet de mes observations, concernent principalement la dimension d'exploitation des ressources marines vivantes.

A plusieurs reprises, ce matin, j'ai mentionné les liens entre la pêche et les autres secteurs. Je suis certain que nous sommes tous conscients du fait que toute démarche unidimensionnelle ou unisectorielle dans l'utilisation des océans, comporte des dangers inhérents et que les activités collectives des pêches institutionnelles traditionnelles ont des effets sur l'environnement marin tout entier, et sur ceux qui l'utilisent. Ce fait devrait servir de balise aux discussions qui vont suivre; il indique clairement qu'il nous faut nous doter d'un mécanisme de coordination de tous les instruments de l'aide publique au développement, à l'intérieur des organisations et entre les organisations qui oeuvrent dans le secteur de l'exploitation des ressources maritimes vivantes.

Une dernière observation : je constate que chaque participant sera affecté à un groupe qui discutera l'un des six principaux thèmes. Même si le programme a prévu que les rapporteurs affectés à chaque groupe feraient un exposé, il n'y aura pas vraiment d'occasion pour faire la synthèse ou l'analyse des résultats. J'ose espérer que toutes analyse et élaboration préliminaires de recommandations d'ordre général seront distribuées aux membres de la présente assemblée, pour examen et commentaires, avant que l'on ne considère les stratégies d'exécution.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de vous parler ce matin et je vous invite instamment à entreprendre votre tâche sans cesser de porter les Sandales du Pêcheur. ◆

◆ ANNEXE III

Liste des participants par groupe de discussion

Thème 1: *Les besoins des PVD et la pertinence de l'aide canadienne à la pêche dans le contexte plus large des systèmes de ressources biologiques*

Président: *Dr. Norman Wilimovsky, Resource Ecology, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, C.-B.*

Rapporteur: *Dr. W. H. Allsopp, Small World Fishery Consultants, North Vancouver, C.-B.*

ANDERSON, Don, Woods Hole Oceanographic Institute, Woods Hole, Massachussets, É.-U.

BAYNES, Ron, Président, Baynes Communications, Nepean, Ontario

BRADY, Phil, Analyste de programmes, Politiques et planification, Direction générale des services professionnels, ACDI

CAMPBELL, Chris, Marine Institute, St. John's, Terre-Neuve

CARRUTHERS, Jim, Directeur, Politiques, Programmation et Évaluation, Direction générale de l'Asie, ACDI

COMBER, Garry, Vice-Président, Centre international d'exploitation des océans, Halifax, Nouvelle-Écosse

DADA, B.F., Directeur, Direction des politiques et de la planification, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, Italie

DANEAU, Marcel, Professeur, Département d'économique, Université Laval, Québec, Québec

DAVY, Brian, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, Ontario

FEKETE, Alex, Agent principal, compétitivité, Division des produits de la pêche, Direction des produits de consommation, Industrie, sciences et technologie Canada, Ottawa, Ontario

GOLD, Edgar, Associé, Institut océanographique de l'université Dalhousie (Oceans Institute of Canada), Halifax, Nouvelle-Écosse

KAUFMANN, Barry, Directeur, Sociétés de la Couronne, Pêches et Océans, Canada, Ottawa, Ontario

KINGSLEY, Reg, Sous-ministre adjoint, ministère des Pêches, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

KOCH, Frans, Agent principal de programme, PNUD, Direction de la coopération technique multilatérale, Direction générale des programmes multilatéraux, ACDI

LANGTRY, Ted, Directeur général, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

LARKIN, Peter, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, Colombie-Britannique

LECLAIRE, Denis, Agent de programme, Division de l'océan Indien, Centre international d'exploitation des océans, Halifax, Nouvelle-Écosse

LEGARE, Henri, Sous-ministre adjoint, Politiques, planification et formation, ministère des Pêcheries et de l'Aquaculture, province du Nouveau-Brunswick

MacGILLIVRAY, Iain, Agent principal de programme (GCRAI, Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale), Direction de la coopération technique multilatérale, Direction générale des programmes multilatéraux, ACDI

MOORE, Bobby, Conseiller principal des politiques, Afrique Anglophone et Caraïbes (SPE), Direction générale des programmes spéciaux, ACDI

MORGAN, Peter, Directeur, Groupe de coordination des programmes géographiques, Direction des services aux opérations, ACDI

MUNRO, Gordon, Département d'économie, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, Colombie-Britannique

POWLES, Howard, Barbades, Spécialistes décentralisés, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

RACICOT, Elizabeth, Gestionnaire régionale, Sénégal, Guinée, Direction générale de l'Afrique Francophone, ACDI

REYNOLDS, Phillip, Agent de programme principal, Programmes mondiaux et interrégionaux, PNUD, New York, New York, É.-U.

SLADE, Gordon, Vice-président, Bureau de Terre-Neuve, Agence de promotion économique du Canada Atlantique, St. John's, Terre-Neuve

WILSON, Roger, Administrateur principal de projets, Sri Lanka, Direction générale de l'Asie, ACDI

WOOD, John, Directeur général, Programmation et services, Direction générale des Amériques, ACDI

Thème 2: *L'enseignement à tirer du passé*

Président: *M. Robert Payne, Consultant, Rome, Italie*

Rapporteur: *Dr. G.B. Bacon, Conseil de la recherche et de la productivité, Frédéricton, Nouveau-Brunswick*

ATKINS, Marc, Consultant, ACDI

BACLE, Jean, Président, Inter-Consult enr., Aylmer, Québec

BAERG, Richard, Spécialiste, Secteur Forêt, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

BAILY, Lance, Administrateur de programme, ANASE, Sri Lanka, Malaisie, Indonésie, Asie du Sud, Direction de la coopération industrielle, Direction générale de la coopération avec le monde des affaires, ACDI

BARON, Mark, Principal, Cowater International, Ottawa, Ontario

BENJAMIN, Roger, Spécialiste, Secteur Agriculture, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

BEVAN, David, Directeur, Direction des opérations régionales, Direction générale des services d'inspection, Pêches et Océans, Canada, Ottawa

CHARLES, Tony, Professeur, Université Saint Mary's, Halifax, Nouvelle-Écosse

DUTHIE, Andrew, Coordonateur, Direction du développement des pêches de l'Atlantique, Pêches et Océans, Canada, Ottawa, Ontario

FAKAHAU, Semisi, Chargé de projet dans le secteur des pêches, Secrétariat du Commonwealth, Londres, R.-U.

GARDNER, Michael, Président, Gardner Pinfold Consulting Economists Ltd., Halifax, Nouvelle-Écosse

HELLAND, Paul, Point Judith's Fishermen's Cooperative Association Inc., Narragansett, Rhode Island, É.-U

KUHNS, Jack, Directeur, Direction de la programmation, planification et évaluation, Direction générale des programmes spéciaux, ACDI

LALLA, Sat., Agent de commerce - Technologie, Poissons, fruits de mer et produits marins, Direction des produits de consommation, Industrie, sciences et technologie Canada, Ottawa, Ontario

LANE, David, Aquaculture et Pêches, Malaspina College, Nanaimo, Colombie-Britannique

LeBLANC, Guy, Directeur, Secteur Pêche, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

McILWAYNE, Robert, Président, Pacific Fisheries Research and Development Ltd., Richmond, Colombie-Britannique

MacMINN, David, Sous-ministre adjoint, Opérations, ministère des Pêcheries et de l'Aquaculture, Province du Nouveau-Brunswick

MINICOLA, Michael, Manager - Market & Trade Research, Outboard Marine Corporation of Canada Ltd., Peterborough, Ontario

NORCOTT, Nick, Directeur de programme, Caraïbes régionales-Guyane, Direction générale des Amériques, ACDI

PELLETIER, Richard, Sénégal, Spécialistes décentralisés, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

POULIN, François, Directeur-général, Alliance des pêcheurs commerciaux du Québec, Québec, Québec

RABY, René, Président, NORPÊCHE, Montréal, Québec

SHEPARD, Michael, Associé, Centre international d'exploitation des océans, Halifax, Nouvelle-Écosse

SULLIVAN, Karl, Vice-président, Market Development, Western Co-ordinators Ltd., St. John's, Terre-Neuve

WISEMAN, Bill, Directeur, Services au développement, coopératives, syndicats et associations professionnelles, Direction générale des programmes spéciaux, ACDI

Thème 3: *Alimentation, pauvreté, intégration de la femme dans le développement et développement durable*

Président: *Dr. Elizabeth Mann-Borgese, Institut international de l'océan*

Rapporteur: *Dr. Janni Jansen, Senjan Associates & Consultants, Montréal, Québec*

BRADFORD, Doug, Chef, Direction des affaires intergouvernementales, Direction générale des sciences physiques et chimiques, Pêches et Océans, Canada, Ottawa, Ontario

CARDINAL, Stéphane, Agent de programme, Division de l'océan Indien, Centre international d'exploitation des océans, Halifax, Nouvelle-Écosse

CECIL, Robert, Professeur adjoint, University of Western Ontario, London, Ontario

DUBEAU, Raymonde, Directeur, Relations avec les consultants et le secteur industriel, Direction générale de la coopération avec le monde des affaires, ACDI

FILION, Louise, Agent sénior d'évaluation, Évaluation de programmes, Direction générale des politiques, ACDI

FOWLER, Mary, Analyste de programme, Caraïbes Régionales (Guyane), Direction générale des Amériques, ACDI

FRASER, Donald, President, Canadian Fishery Consultants Ltd., Halifax, Nouvelle-Écosse

GODIN, André, Consultant en développement international, Cantley, Québec

HARRINGTON, Judith, Directeur adjoint, Programmation et politiques, Direction générale des services professionnels, ACDI

HINDS, Len, Spécialiste, Secteur Pêche, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

HYNES, Julian, Coordonateur de l'aquaculture, Direction générale des pêches, ministère des Richesses naturelles, Province de l'Ontario, Toronto

JARJOUR, Victor, Analyste des denrées, Centre de l'aide alimentaire, Direction générale des programmes multilatéraux, ACDI

JUDSON, Irwin, Directeur de l'aquaculture, Pêches et Aquaculture, Province de l'Ile-du-Prince-Édouard, Charlottetown

JOHNSTON, Doug, P. Eng., Montague, Ile-du-Prince-Édouard

KHAN, Rasul, Centre des sciences océanographiques, Université Memorial de Terre-Neuve, St. John's, Terre-Neuve

KOCH, Robert, Conseiller en gestion, Développement international, Ile Bizard, Québec

MacINTOSH, Kevin, W. F. Baird & Associates, Coastal Engineers Ltd., Ottawa, Ontario

MACKEY, Mary Alton, St. John's, Terre-Neuve

McLEVEY, Jim, ministère des Pêches, Province de Nouvelle-Écosse,
Halifax, Nouvelle-Écosse

MILLEY, Chris, Agent de programme, Centre international d'exploitation des océans,
Halifax, Nouvelle-Écosse

MORIN, Marcel, Directeur, Secteur Mines (RNM),
Direction générale des services professionnels, ACDI

MORTON, Penny, Analyste des politiques, (YDP),
Direction générale de politiques, ACDI

ROBERTS-PICHETTE, Patricia, Conseiller principal, programmation et évaluation,
Programmation et services, Direction générale des Amériques, ACDI

THOMAS, Hélène, Consultante, Intégration de la femme dans le développement, ACDI

WYNNYCZYJ, Leo, Consultant, ACDI

Thème 4: *Contraintes institutionnelles agissant sur le secteur*

Président: *M. Henri Légaré, Sous-ministre adjoint, Politiques, planification et formation, Pêcheries et Aquaculture, Province du Nouveau-Brunswick*

Rapporteur: *Dr. W. H. Allsopp, Small World Fishery Consultants, North Vancouver, Colombie-Britannique*

BACLE, Jean, Président, Inter-Consult enr., Aylmer, Québec

BRASSARD, Ray, Directeur adjoint, Opérations canadiennes, Thaïlande, Régional, ANASE, Direction générale de l'Asie, ACDI

CHARLES, Tony, Professeur, Université Saint Mary's, Halifax, Nouvelle-Écosse

DANEAU, Marcel, Professeur, Département d'économique, Université Laval, Québec, Québec

DAVY, Brian, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, Ontario

ESCOTT, Vivien, Administrateur de programme, Subcontinent de l'Asie, Inde, Pakistan, Bangladesh, Direction de la coopération industrielle, Direction générale de la coopération avec le monde des affaires, ACDI

FAKAHAU, Semisi, Chargé de projet dans le secteur des pêches, Secrétariat du Commonwealth, London, UK

FEKETE, Alex, Agent principal, compétitivité, Division des produits de la pêche, Direction des produits de consommation, Industrie, sciences et technologie Canada, Ottawa, Ontario

FILION, Louise, Agent principal d'évaluation, Évaluation de programmes, Direction générale des politiques, ACDI

FOWLER, Mary, Analyste de programme, Caraïbes Régionales (Guyane), Direction générale des Amériques, ACDI

FRASER, Donald, President, Canadian Fishery Consultants Ltd., Halifax, Nouvelle-Écosse

GODIN, André, Consultant en développement international, Cantley, Québec

KOCH, Robert, Conseiller en gestion, Développement international, Ile Bizard, Québec

LALLA, Sat., Agent de commerce - Technologie, Poissons, fruits de mer et produits marins, Direction des produits de consommation, Industrie, sciences et technologie Canada, Ottawa, Ontario

LANE, David, Aquaculture et Pêches, Malaspina College, Nanaimo, Colombie-Britannique

LEBLANC, Guy, Directeur, Secteur Pêche, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

LECLAIRE, Denis, Agent de programme, Division de l'océan Indien, Centre international d'exploitation des océans, Halifax, Nouvelle-Écosse

MOORE, Bobby, Conseiller principal des politiques, Afrique anglophone et Caraïbes (SPE), Direction générale des programmes spéciaux, ACDI

PELLETIER, Richard, Sénégal, Spécialistes décentralisés, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

PRIMEAU, Wayne, Chargé principal de projet, Régional, Direction générale de l'Afrique Anglophone, ACDI

POULIN, François, Directeur-général, Alliance des pêcheurs commerciaux du Québec, Québec, Québec

RABY, René, Président, NORPECHE, Montréal, Québec

RACICOT, Elizabeth, Gestionnaire régionale, Sénégal, Guinée, Direction générale de l'Afrique Francophone, ACDI

SLADE, Gordon, Vice-président, Bureau de Terre-Neuve, Agence de promotion économique du Canada Atlantique, St. John's, Terre-Neuve

Thème 5: *Utilisation des ressources du secteur privé canadien pour l'exécution de programmes*

Président: *Dr. Peter Larkin, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, Colombie-Britannique*

Rapporteur: *Dr. Robert Cecil, University of Western Ontario, London, Ontario*

ATKINS, Marc, Consultant, ACDI

BARON, Mark, Principal, Cowater International, Ottawa, Ontario

BARAN, Emil, Directeur, Secteur de l'éducation et de formation (RSE), Direction générale des services professionnels, ACDI

BRADFORD, Doug, Chef, Direction des affaires intergouvernementales, Direction générale des sciences physiques et chimiques, Pêches et Océans, Canada, Ottawa, Ontario

CARDINAL, Stéphane, Agent de programme, Division de l'océan Indien, Centre international d'exploitation des océans, Halifax, Nouvelle-Écosse

DUTHIE, Andrew, Coordonateur, Direction du développement de pêches de l'Atlantique, Pêches et Océans, Canada, Ottawa, Ontario

GARDNER, Michael, Président, Gardner Pinfold Consulting Economists Ltd., Halifax, Nouvelle-Écosse

HARE, Nick, Directeur général, Direction de la coopération industrielle, Direction générale de la coopération avec le monde des affaires, ACDI

HELLAND, Paul, Point Judith's Fishermen's Cooperative Association Inc., Narragansett, Rhode Island, É.-U.

HYNES, Julian, Coordinateur de l'aquaculture, Direction générale des pêches, ministère des Richesses naturelles, Province de l'Ontario, Toronto

JOHNSTON, Doug, P. Eng., Montague, Ile-du-Prince-Édouard

KAUFMANN, Barry, Directeur, Sociétés de la Couronne, Pêches et Océans, Canada, Ottawa, Ontario

KHAN, Rasoul, Centre des sciences océanographiques, Université Memorial de Terre-Neuve, St. John's, Terre-Neuve

KINGSLEY, Reg, sous-ministre adjoint, ministère des Pêches, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

LANGTRY, Ted, Directeur général, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

LANSDELL, Keith, Chargé principal de projets, Thaïlande, Régional, ANASE, Direction générale de l'Asie, ACDI

MacINTOSH, Kevin, W. F. Baird & Associates, Coastal Engineers Ltd., Ottawa, Ontario

McLEVEY, Jim, ministère des Pêches, Province de Nouvelle-Écosse, Halifax, Nouvelle-Écosse

MacMINN, David, Sous-ministre adjoint, Opérations, Pêcheries et Aquaculture, Province du Nouveau-Brunswick

MINICOLA, Michael, Directeur, Market & Trade Research, Outboard Marine Corporation of Canada Ltd., Peterborough, Ontario

MORIN, Marcel, Directeur, Secteur Mines (RNM), Direction générale des services professionnels, ACDI

NORCOTT, Nick, Directeur de programme, Caraïbes régionales-Guyane, Direction générale des Amériques, ACDI

POWLES, Howard, Barbades, Spécialistes décentralisés, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

SHEPARD, Michael, Associé, Centre international d'exploitation des océans, Halifax, Nouvelle-Écosse

SULLIVAN, Karl, Vice-président, Market Development, Western Co-ordinators Ltd., St. John's, Terre-Neuve

THOMSON, Jennifer, Chargée principale de projets, Andes, Direction générale des Amériques, ACDI

WILIMOVSKY, Norman, Écologie des ressources, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, C.-B.

Thème 6: *Exécution de programmes du Secteur Pêche, liens et réseaux gouvernementaux*

Président: *Dr. Edgard Gold, Associé, Institut océanographique de l'université Dalhousie (Oceans Institute of Canada), Halifax, Nouvelle-Écosse*

Rapporteur: *Dr. G.B. Bacon, Conseil de la recherche et de la productivité, Frédéricton, Nouveau-Brunswick*

ANDERSON, Don, Woods Hole Oceanographic Institute, Woods Hole, Massachussets, É.-U.

BAYNES, Ron, Président, Baynes Communications, Nepean, Ontario

BRADY, Phil, Analyste de programmes, Politiques et planification, Direction générale des services professionnels, ACDI

CAMPBELL, Chris, Marine Institute, St. John's, Terre-Neuve

COMBER, Garry, Vice-président, Centre international d'exploitation des océans, Halifax, Nouvelle-Écosse

COUPAL, Françoise, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, Ontario

DADA, B.F., Directeur, Direction des politiques et de la planification, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, Italie

EMBERLEY, John, Directeur général, Direction générale des services d'inspection, Pêches et Océans, Canada, Ottawa, Ontario

HARRINGTON, Judith, Directeur adjoint, Programmation et politiques, Direction générale des services professionnels, ACDI

HINDS, Len, Spécialiste, Secteur Pêche, Direction des ressources naturelles, Direction générale des services professionnels, ACDI

HOULISTON, Peter, Directeur de la planification stratégique et recherche, Direction générale des politiques, ACDI

JANSEN, Janni, Senjan Associates & Consultants, Montréal, Québec

JUDSON, Irwin, Directeur de l'aquaculture, Pêches et Aquaculture, Province de l'Ile-du-Prince-Édouard, Charlottetown

MANN-BORGESE, Elizabeth, Institut international de l'océan

MACKEY, Mary Alton, St. John's, Terre-Neuve

McILWAYNE, Robert, Président, Pacific Fisheries Research and Development Ltd., Richmond, Colombie-Britannique

MILLEY, Chris, Agent de programme, Centre international d'exploitation des océans, Halifax, Nouvelle-Écosse

MORGAN, Peter, Directeur, Groupe de coordination des programmes géographiques, Direction des services aux opérations, ACDI

MORTON, Penny, Analyste des politiques (YDP), Direction générale de politiques, ACDI

MUNRO, Gordon, Département d'économie, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver, Colombie-Britannique

PAYNE, Robert, Consultant, Rome, Italie

ROBERTS-PICHETTE, Patricia, Conseiller principal, p nation et évaluation, Programmation et services, Direction générale des Amériques, ACDI

REYNOLDS, Phillip, Agent de programme principal, Programmes mondiaux et interrégionaux, PNUD, New York, New York, USA

VAN AMERINGEN, Marc, Centre de recherche pour le développement international, Ottawa, Ontario

WYNNYCZYJ, Leo, Consultant, ACDI

◆ ANNEXE IV

Programme du colloque

MERCREDI LE 5 DÉCEMBRE 1990

19h00 - 21h00	ENREGISTREMENT ET ACCUEIL FOYER - HÔTEL RAMADA HULL (QUÉBEC)

JEUDI LE 6 DÉCEMBRE 1990

8h00 - 9h00	ENREGISTREMENT ET ACCUEIL
9h00	SÉANCE PLÉNIÈRE D'OUVERTURE SALLE DU CONSEIL
	PRÉSIDENT: M. TED LANGTRY, DIRECTEUR GÉNÉRAL, DIRECTION DES RESSOURCES NATURELLES (ACDI)
	MOT DE BIENVENUE M. NOBLE POWER VICE-PRÉSIDENT DES RELATIONS EXTÉRIEURES (ACDI)
	CONFÉRENCIER INVITÉ M. GORDON SLADE AGENCE DE PROMOTION ÉCONOMIQUE DU CANADA ATLANTIQUE
	INTRODUCTION AU COLLOQUE M. TED LANGTRY
	MESSAGES • ATELIERS
10h00 - 10h30	PAUSE-CAFÉ • ATELIERS
12h00 - 14h00	DÉJEUNER
14h00 - 16h00	REPRISE DES ATELIERS SUR LES THÈMES UN, DEUX ET TROIS
15h00	PAUSE-CAFÉ
16 h 15 - 17 h 30	SÉANCE PLÉNIÈRE DE CLÔTURE PRÉSIDENT : M. TED LANGTRY
	PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE CHAQUE ATELIER THÉMATIQUE PAR LES RAPPORTEURS.

19h00	DÎNER - CONFÉRENCE CONFÉRENCIER INVITÉ : DR. ELIZABETH MANN-BORGESE, INSTITUT INTERNATIONAL DE L'OCÉAN

LE VENDREDI 7 DÉCEMBRE 1990

7 h 30 - 8 h 30	ENREGISTREMENT ET ACCUEIL
	SÉANCE PLÉNIÈRE EN MATINÉE PRÉSIDENT : M. TED LANGTRY, DIRECTEUR GÉNÉRAL DIRECTION DES RESSOURCES NATURELLES (ACDI)
8 h 30	CONFÉRENCIER INVITÉ DR. EDGAR GOLD, INSTITUT OCÉANOGRAPHIQUE DE L'UNIVERSITÉ DALHOUSIE (OCEAN INSTITUTE OF CANADA)
	RÉSUMÉ SOMMAIRE DU CONTENU DES ATELIERS DE LA VEILLE À L'INTENTION DES PARTICIPANTS QUI VIENNENT D'ARRIVER
	RAPPORTEURS D'ATELIERS
9 h 30 - 10h00	PAUSE-CAFÉ• ATELIERS
12h00 - 14h00	DÉJEUNER
14h00 - 15h00	REPRISE DES ATELIERS SUR LES THÈMES QUATRE, CINQ ET SIX,
15h00 - 15 h 15	PAUSE-CAFÉ
15 h 15 - 16 h 15	SÉANCE PLÉNIÈRE DE CLÔTURE PRÉSIDENT : M. TED LANGTRY
	RAPPORTEURS : LES CONCLUSIONS ÉMANANT DES ATELIERS
	PRÉSIDENT : RÉSUMÉ ET DISCOURS DE CLÔTURE
16 h 30	SOIRÉE D'ADIEU

◆ ANNEXE V

Recommandations - Évaluations Générales

Les défis que la pêche mondiale doit relever actuellement et les priorités de l'ACDI en matière de développement offrent de solides raisons de vouloir continuer à soutenir ce secteur dans les pays en développement. Ces défis et ces priorités orientent déjà, dans les grandes lignes, la façon la plus utile d'accorder de l'aide. Dans ce contexte, et compte tenu des leçons à tirer du point de vue du développement et qui ont été résumées au chapitre 4, les recommandations suivantes portent sur l'orientation de l'aide future accordée aux pêches et sur les moyens à prendre pour en améliorer l'efficacité. Elles sont présentées par ordre d'importance décroissant.

1. Il faudrait de nouveau mettre l'accent sur l'aide au développement accordée au secteur de la pêche.

Les dépenses de l'ACDI pour les projets du secteur de la pêche sont à la baisse, et elles ont également diminué par rapport au budget d'ensemble de l'ACDI. Cette tendance serait attribuable à divers facteurs : manque d'intérêt récent pour la pêche dans les pays cibles, changement de priorités sectorielles à l'ACDI (reflétant l'idée que l'on se fait du succès relatif des projets d'aide à la pêche), ou, tout simplement, conséquence d'une décision prise antérieurement de mettre l'accent sur des projets plutôt importants. Quelle que soit la raison, il ne fait aucun doute qu'il est difficile de travailler dans ce secteur, — ce qui ne devrait pas pour autant justifier un désengagement apparent. On a beaucoup appris au cours des 20 dernières années. L'ACDI et le Canada ont beaucoup à offrir, et le rôle de la pêche pour la production alimentaire et l'emploi en milieu rural est trop important pour être ignoré. Si les priorités de l'ACDI ont changé et que le développement des pêches soit d'un intérêt limité, il faudrait songer à confier la responsabilité de ce secteur à une organisation plus spécialisée.

2. Les interventions de l'ACDI dans le secteur devraient continuer d'être orientées vers la pêche artisanale.

Le secteur de la pêche artisanale représente non seulement le gros de la production de poisson offerte aux consommateurs dans les pays en développement, mais il est la principale source d'emplois et de revenus dans les collectivités côtières. Ces facteurs, conjugués au double fait que cette pêche détruit moins la ressource et qu'elle est dans un état de sous-développement relatif, justifient amplement que la pêche artisanale reçoive de l'aide. Pour toutes ces raisons, celle-ci devrait continuer à être un secteur prioritaire pour l'ACDI, mais aussi parce que l'Agence peut faire appel à sa vaste expérience en matière de définition, de conception et de réalisation de projets.

3. Toutes proportions gardées, l'ACDI devrait accorder la priorité aux pays où la pêche revêt de l'importance pour les gouvernements et avec lesquels il est possible d'établir une association à long terme.

Même dans les meilleures conditions, les projets d'aide à la pêche sont difficiles à réaliser. Les interventions semblent avoir le mieux réussi lorsque la participation de l'ACDI s'est échelonnée sur plusieurs années et que la pêche artisanale a bénéficié de l'appui du gouvernement. Une association à long terme permet de réaliser des projets complémentaires qui se renforcent les uns les autres et qui ont plus de répercussions sur le développement. Puisque l'on s'attend d'ordinaire que les pays bénéficiaires offrent coopération et intrants, les chances de réussir sont plus grandes lorsque le secteur des pêches artisanales est fermement soutenu par le gouvernement. L'ACDI a réalisé des projets dans quelque 50 pays; nombre de ces projets étaient des initiatives uniques prises

dans des pays où la pêche était peu soutenue par le gouvernement, de sorte que les résultats ont souvent été décevants. L'ACDI devrait sérieusement songer à ne prendre d'initiatives dans le secteur qu'avec les pays qui ont donné la preuve d'un ferme appui à la pêche artisanale.

4. *Les projets de développement de la pêche devraient être moins orientés vers la production et s'inspirer plutôt d'un modèle de développement tourné vers la gestion, la conservation et l'utilisation améliorée.*

Les projets d'aide alimentaire des donateurs et des bénéficiaires visaient avant tout, ce qui n'est d'ailleurs pas surprenant, à accroître la production. C'était là un des grands objectifs de la plupart des projets d'aide au secteur, et cela continue à l'être en agriculture. La logique sous-jacente à l'expansion de la production agricole __ à savoir que la croissance de la production dépend d'une augmentation des intrants __ n'est pas valable dans les pêches. Des données récentes indiquent que celles-ci atteignent leur croissance limite, nombre de stocks faisant l'objet d'une surexploitation. Il y aurait lieu, semble-t-il, de réévaluer les objectifs et d'insister davantage sur la conservation et l'efficacité de la gestion. Il importe aussi d'explorer comment utiliser plus efficacement ce qui est produit, __ ce qui implique une réduction des pertes après-pêche, des rejets et de la proportion de poisson servant actuellement à fabriquer des aliments.

5. *Les interventions de l'ACDI dans le secteur devraient, autant que possible, s'articuler autour d'une stratégie de développement faisant partie d'un plan officiellement adopté.*

Il est souhaitable que la participation de l'ACDI au développement de la pêche dans n'importe quel pays soit de longue durée. Idéalement, le programme d'aide devrait commencer par l'adoption d'un plan de développement de la pêche, dans lequel seraient indiquées les contraintes et la stratégie à suivre. Les projets seraient ensuite choisis en fonction de cette stratégie. Pour que les plans gardent leur pertinence, il faudrait les réévaluer périodiquement. Une participation ponctuelle, surtout pour l'exécution de grands projets uniques, s'est avérée de peu d'utilité; elle devrait être évitée si possible.

6. *Il faudrait effectuer une analyse plus rigoureuse des besoins et des autres approches avant d'approuver les projets.*

Les fondements conceptuels de certains projets semblent assez faibles, en raison, semble-t-il, d'un manque de compréhension chez les pays en question de la complexité du secteur et des contraintes qui pèsent sur celui-ci en matière de développement ainsi que des besoins des pêcheurs. Une analyse plus rigoureuse semblerait indiquée; il faudrait notamment procéder à une évaluation approfondie de ce que les pêcheurs eux-mêmes croient être justifié. Cela prendrait plus de temps et imposerait de nouveaux coûts, mais procurerait des avantages bien supérieurs aux coûts consentis.

7. *Il faudrait examiner attentivement, au cas par cas, s'il est pertinent et pratique de recourir aux coopératives de pêcheurs pour réaliser et gérer des projets.*

A l'ACDI, on semble avoir surtout pensé qu'il était préférable de passer par les coopératives de pêcheurs lorsque des organisations locales devaient collaborer à la mise en oeuvre des projets et à la gestion des installations à la fin de ceux-ci. Si valable que soit cette position en principe, elle n'a pas donné de résultats encourageants. D'autres formules seraient peut-être plus indiquées, et cela devrait être établi à l'étape de la détermination des besoins.

8. *Au moment d'établir les plans de développement des pêches et les missions de repérage de projets, il faudrait être plus attentif au rôle de la femme dans la pêche artisanale.*

Tous les projets de l'ACDI comportent aujourd'hui de façon habituelle une analyse de l'IFD. Pour compléter ces rapports standard, l'ACDI doit examiner soigneusement la possibilité d'effectuer une série d'études particulières sur le rôle de la femme dans les pêches de tel ou tel pays. Tout un ensemble de connaissances semble exister à ce sujet, mais aucune étude détaillée n'a encore vu le jour.

9. *Les divers canaux d'octroi de l'APD devraient mieux coordonner la conception et l'exécution des projets dans le secteur de la pêche.*

Sauf sur le terrain, il y a peu de coordination entre l'ACDI, le CIEO et le CRDI en ce qui concerne le choix, la conception et la réalisation des projets d'aide à la pêche. Des mesures sont prises à l'ACDI et au CRDI pour établir des canaux officiels de communication. Rien de tel n'est encore survenu à ce jour entre le CIEO et l'ACDI, __ ce qui serait pourtant souhaitable en raison des risques de chevauchement et, dans certaines régions (p. ex. les Caraïbes), de la concurrence entre les organismes. Et même s'ils ne se font pas concurrence, il semble qu'il serait possible d'assurer une plus grande complémentarité des projets.

10. *La conception et l'exécution des projets devrait donner plus de place à la collecte de données relatives à la planification et à l'évaluation des projets.*

Presque toutes les études sur les projets d'aide à la pêche déplorent le manque de données fiables. Pourtant, peu de projets s'efforcent réellement de combler cette lacune. Ce problème pourrait être résolu, en partie du moins, si l'on donnait suite à la recommandation voulant que les projets soient fondés sur des plans détaillés de développement des pêches. Ces plans collecteraient automatiquement des données statistiques sur divers aspects du secteur des pêches, notamment des informations socio-économiques pertinentes. La collecte de données devrait aussi faire intégralement partie des projets. De surcoît, elle faciliterait les évaluations et fournirait d'utiles fondements à la planification de projets ultérieurs.

11. Les objectifs des projets devraient être explicitement énoncés dans la perspective du développement.

Il arrive trop souvent que les objectifs soient énoncés du point de vue des intrants et des extrants, et non pas dans des termes qui procureraient d'utiles orientations aux personnes chargées de leur mise en oeuvre. Il faudrait se donner la peine d'exprimer les objectifs dans la perspective du développement pour que les personnes qui ne sont pas directement concernées par la planification puissent se faire une idée claire des objectifs que poursuivent les projets.

12. La viabilité économique et financière des projets devraient être vérifiée de façon rigoureuse à l'étape du repérage et chaque fois que la conception est modifiée.

Un des principaux facteurs permettant de juger si un projet est acceptable est de savoir s'il pourra se poursuivre au-delà de la participation de l'ACDI. La viabilité dépend de la ressource et de facteurs économiques qui sont souvent étroitement liés. La viabilité économique de tous les projets devrait être vérifiée. L'ACDI devrait élaborer ou adopter une méthode normalisée pour évaluer cette viabilité, et devrait s'assurer que tous les projets y soient soumis. Une méthode normalisée a l'avantage de conférer une certaine cohérence au choix des projets et donnerait à l'ACDI l'assurance que ses propres normes sont respectées.

13. Il faudrait vérifier la validité des principales hypothèses sous-jacentes aux projets et tenir explicitement compte des résultats de cette vérification dans les analyses économiques et financières.

Il arrive que l'on soit obligé de formuler des hypothèses pour évaluer la viabilité d'un projet, souvent en raison de l'insuffisance des données relatives à certaines variables clés touchant la ressource ou l'économie. C'est une pratique courante. Mais la qualité de l'analyse repose nécessairement sur le caractère raisonnable des hypothèses. Il ne suffit pas de présenter simplement l'hypothèse comme une indication explicite de ce qui est requis pour la réussite d'un projet. La validité des hypothèses devrait également être vérifiée et les analyses de viabilité économique devraient en tenir compte. En cas d'incertitude, il faudrait recourir à une « analyse de sensibilité ». L'essentiel est que les personnes chargées de prendre les décisions devraient connaître les répercussions pratiques et à long terme des hypothèses qui ont été faites.

14. Il faudrait renforcer la composante formation des projets de biens d'équipement et d'infrastructure.

Trop souvent, des projets ont eu peu de résultats parce que l'on s'est trop soucié de construire des installations et que l'on ne s'est pas assez préoccupé de former les personnes qui devaient les faire fonctionner une fois le projet terminé. La solution à ce problème n'est pas évidente. Il faudrait songer à partager les responsabilités, par exemple en réalisant des projets parallèles, l'un portant sur la construction, l'autre sur la formation. Cette formule peut être encombrante, mais on accorderait alors vraisemblablement plus d'attention à la formation, si la responsabilité en est laissée aux mains des spécialistes avec des objectifs clairement définis.

15. Il faudrait envisager sérieusement la possibilité d'adopter des critères de sélection rigoureux des projets de démonstration.

Les projets devraient satisfaire des critères rigoureux, notamment la facilité avec laquelle des résultats peuvent être obtenus de nouveau, avant d'être approuvés comme projets de démonstration. On réduirait ainsi le nombre de cas où des sommes importantes pourraient être utilisées au profit d'un nombre limité de personnes. Si ces projets n'ont pas une réelle valeur de démonstration, cela constituerait, semble-t-il, une bien piètre façon d'utiliser les ressources.

◆ ANNEXE VI :

Résultats de l'atelier électronique

L'ACDI a demandé à un groupe d'organisations d'aide internationale d'évaluer le niveau de soutien financier qu'elles comptaient fournir aux secteurs de la pêche et du développement de l'industrie marine au cours des cinq prochaines années, d'indiquer si ce niveau constituait une augmentation, une diminution ou une stabilisation du financement et de mettre ces dernières tendances en rapport avec l'aide financière qu'elles apportent à d'autres secteurs. L'ACDI s'est adressée aux organismes suivants : la Banque asiatique de développement (BAD), le Australian International Development Assistance Bureau (AIDAB), l'Agence suédoise de développement international (SIDA), l'Agence danoise de développement international (DANIDA), l'agence japonaise de coopération internationale (JICA), l'Agence norvégienne de développement international (NORAD), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds international de développement agricole (FIDA).

Réponses

Les différents organismes auxquels l'ACDI s'est adressée n'ont pas tous fourni la même quantité de détails, ce qui se reflète dans la récapitulation qui suit. Deux organismes majeurs de financement, le PNUD et le FIDA, ont signalé qu'ils accordaient une importance accrue à l'aquaculture. Le financement accordé par la NORAD aux projets du secteur de la pêche avait diminué mais se stabilisait, alors que le montant d'aide apporté par la Suède n'avait pas varié. Le FIDA et l'AIDAB ont fait état d'augmentations importantes et le PNUD, d'un accroissement moyen. Certains organismes, notamment le FIDA, la DANIDA et la JICA, ont mentionné que leurs objectifs d'ensemble étaient d'augmenter les réserves alimentaires et d'alléger la pauvreté. Pour atteindre ces buts, ils dirigeaient la majeure partie de leur aide vers le secteur de la pêche à petite échelle. Le FIDA et la BAD ont mentionné que la protection de l'environnement et le développement durable constituaient des critères importants pour décider de la fourniture de l'aide. Un nombre important d'organismes trouvait essentiel de mettre l'accent sur l'aide à la pêche à petite échelle, souci qui ressortait tout spécialement dans les objectifs formulés par le FIDA, la DANIDA et la JICA.

Banque asiatique de développement (BAD)

Depuis 1969, année où la Banque accordait son premier prêt à l'industrie de la pêche, la BAD a consenti un total de 839 millions de dollars US en prêts à des projets du secteur de la pêche. Cette somme correspond à plus de 11 p. 100 de l'ensemble des prêts accordés à l'industrie agricole et agro-alimentaire, et à 3,5 p. 100 du total des prêts consentis par la Banque. Se présentant sous trois formes, soit des prêts-projet, des prêts sectoriels et des prêts-programme, l'aide apportée par la Banque a été orientée aussi bien vers des initiatives nationales que régionales.

La BAD a signalé qu'en date de novembre 1990, six projets du secteur de la pêche étaient en cours de planification, s'ajoutant à un projet de mise en place d'un réseau asiatique de recherche en aquaculture. LA BAD accorde une grande importance à la coopération avec d'autres organismes donateurs. Outre d'avoir collaboré avec l'ACDI et le CRDI, la Banque a travaillé avec le DANICA, la JICA, le NORAD, la SIDA et l'USAID. En ce qui a trait au crédit, la BAD s'est notamment associée avec la CEE et le fonds de l'OPEP.

La BAD a concentré son aide dans les secteurs privilégiés par la conférence mondiale sur la gestion et le développement des pêches organisée en 1984 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. La Banque a déclaré que l'aide qu'elle

apportera à ce secteur visera principalement à alléger la pauvreté et la malnutrition. Dans le cadre des efforts qu'elle déploie pour atteindre ces objectifs, la Banque cherchera à promouvoir le développement durable, l'autonomie nationale dans la gestion et le développement de l'industrie de la pêche et le maintien d'un équilibre environnemental et écologique.

Australian International Development Assistance Bureau (AIDAB)

L'AIDAB n'affecte pas de fonds spécifiquement à des projets du secteur de la pêche et l'aide accordée a toujours représenté moins de 2 p. 100 du soutien apporté par le Bureau au secteur agricole. Cependant, l'aide accordée aux projets de l'industrie de la pêche est passée de 100,000 $ A en 1979 à 3 000 000 $ A en 1987-1988. Par ailleurs, en 1985-1986, 8,7 millions de dollars australiens ont été essentiellement affectés à la fourniture de navires aux Iles Salomon.

En raison de la faible ampleur de l'aide accordée à l'industrie de la pêche, le Bureau n'entrevoyait que peu d'occasions de coordonner ses activités avec celles de l'ACDI.

L'Agence danoise de développement international (DANIDA)

La DANIDA n'affecte pas de fonds spécifiquement à l'aide au secteur de la pêche, intégrant ce financement dans le montant total affecté au développement agricole. Les sommes annuelles accordées à des projets reliés à l'industrie de la pêche totalisent en moyenne environ 170,000 $ US, et comprennent des fonds substantiels versés en fiducie à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture afin d'être affectés à des ateliers de formation en technologie de traitement des récoltes.

L'Agence signale avoir décidé d'accorder moins d'importance à la pêche pour donner la priorité à d'autres secteurs du développement agricole.

Au sein du secteur de la pêche, la DANIDA favorise d'abord et avant tout le développement de la pêche à petite échelle mais envisagera de soutenir le développement de la pêche industrielle lorsque cette aide respecte les critères généraux établis par le Danemark pour l'aide au développement, soit l'allègement de la pauvreté, le développement durable, et la garantie qu'une part importante des sommes accordées sont affectées à l'acquisition de biens ou de services danois. La DANIDA ne voit pas l'utilité de coordonner ses projets dans le secteur de la pêche avec l'ACDI.

Fonds international de développement agricole (FIDA)

Les objectifs d'ensemble du FIDA sont d'accroître la production alimentaire, d'alléger la pauvreté dans les régions rurales et d'améliorer l'alimentation dans les pays du tiers-monde. Pour atteindre ces objectifs, le Fonds cible les groupes de la population les plus démunis, en accordant une attention spéciale aux petits exploitants agricoles, aux pasteurs, aux paysans sans terre, aux pêcheurs engagés dans la pêche artisanale et à petite échelle et aux femmes démunies des régions rurales. L'aide est acheminée à ces groupes par l'entremise du financement de projets et de programmes.

Le FIDA fait une distinction nette entre la pêche moderne d'échelle industrielle et la pêche traditionnelle pratiquée à petite échelle, et apporte son soutien exclusivement à la pêche traditionnelle. Cette orientation, comme le souligne le FIDA, s'accorde avec l'objectif global du Fonds, qui est de combattre la faim et la pauvreté, les pêcheurs des régions rurales faisant partie de la population la plus démunie du tiers-monde. Autre facteur pertinent, la plus grande part de leur récolte est consommée localement plutôt que d'être exportée.

Récapitulation des programmes du FIDA

Entre 1978 et 1990, le FIDA a financé quinze projets dont on pourrait dire qu'ils relèvent «de la pêche exclusivement». L'aide totale provenant du FIDA et d'autres sources se chiffrait à 202 millions de dollars US. De ce montant, 78,7 millions de dollars US provenaient du FIDA, soit environ 40 p. 100 du total. Parmi les quinze projets financés, cinq se sont déroulés en Afrique occidentale, cinq en Asie, quatre au Moyen-Orient et un en Amérique latine. Onze projets relevaient du secteur de la pêche marine, les autres étant également répartis entre le développement de l'aquaculture et de la pêche en eau douce. Au moment de l'enquête, cinq autres projets avaient atteint diverses étapes de planification. Durant deux périodes de financement quinquennal successives ayant pris fin en 1990, le financement accordé par le FIDA a doublé, passant de 26,2 à 52,5 millions de dollars US.

Dans le cadre de ses projets de financement du secteur de la pêche, le FIDA veut réaliser les principaux objectifs suivants :

a. **Rentabilité socio-économique :** Les fonds reliés aux programmes sont accordés dans le but d'augmenter les revenus et la capacité de gagner leur vie des pêcheurs et d'autres personnes engagées dans la pêche à petite échelle. Le Fonds estime que cet objectif est un élément indispensable de ses efforts pour combattre la faim et la pauvreté.

b. **Amélioration de la gestion des ressources et de l'environnement :** Au cours des dernières années, le FIDA a accordé plus d'importance aux projets visant la conservation des ressources halieutiques, tout spécialement ceux portant sur le travail fondamental de l'évaluation des stocks. Le Fonds a également mis l'accent sur la nécessité d'accorder l'accroissement du développement de la pêche aux autres utilisations des terres et à la protection de l'environnement.

c. **Octroi de crédit aux pêcheurs démunis :** Les pêcheurs n'ayant souvent pas accès aux formes habituelles de prêts, ce qui constitue un obstacle considérable à l'accroissement de la productivité, le FIDA a réalisé des projets destinés à permettre aux pêcheurs d'obtenir du crédit. Les projets typiques favorisent la formation de groupes de pêcheurs afin de permettre la canalisation des prêts et l'obtention de conditions qui facilitent la participation de ces groupes, par exemple le remboursement en nature (c'est-à-dire par du poisson).

d. **Amélioration de la technologie de transformation du poisson,** en accordant une attention spéciale à la nécessité de réduire les pertes après récolte et les autres formes de gaspillage attribuables à l'altération. Le FIDA favorise les mesures destinées à améliorer les techniques traditionnelles telles que le boucanage, le séchage et la salaison.

e. **Participation de la collectivité locale** par groupe cible (c'est-à-dire les pêcheurs) à la conception et à l'exécution des projets.

f. **Vulgarisation et formation**, pour l'enseignement des techniques de pêche améliorées et de la réparation des embarcations et des moteurs.

g. **Accorder une attention spéciale au soutien des postes de production occupés par des femmes engagées dans le secteur de la pêche rurale dans le tiers-monde.**

h. **Soutien à l'aquaculture :** Le Fonds estime que ce sous-secteur constitue une source de plus en plus importante de ressources alimentaires et d'avantages économiques.

Signalant l'adoption généralisée de «Programmes d'ajustement structurel» par les pays en développement, le FIDA conclut que les pêcheurs pratiquant l'exploitation à petite échelle risquent de souffrir des conséquences des compromis entre objectifs locaux et nationaux qui font partie intégrante de tels programmes. Pour contrer ces conséquences, le FIDA s'intéresse tout particulièrement à la mise en place de formes nouvelles d'organisations et de voies d'acheminement de l'aide fondées sur des associations de pêcheurs, des coopératives et des groupes de villageois. Le FIDA croit également que les programmes d'ajustement structurel peuvent accaparer des fonds qui seraient autrement affectés à des investissements à plus long terme dans la gestion des ressources, adoptant comme position que cet état de choses devrait être compensé par un accroissement du financement de ces activités par les organismes donateurs.

Agence japonaise de coopération internationale (JICA)

Le service signale que le Japon concentre son aide au développement de l'industrie de la pêche dans trois principaux secteurs :

- Recherche statistique
- Développement intégré de la pêche à petite échelle
- Infrastructure et formation
- Soutien à l'aquaculture

Le service accorde trois formes d'aide aux projets de développement du secteur de la pêche : subventions, prêts et coopération technique. Cette dernière catégorie comprend la formation et l'envoi de spécialistes techniques dans les pays bénéficiaires.

Le montant d'aide consentie dans ces diverses catégories a augmenté durant la deuxième moitié des années 80. Les subventions ont passé de 87 à 100 millions de yens. Les prêts ont également augmenté de façon significative au cours de la période allant de 1985 à 1987, soit de 18 à 34 millions de yens. Entre 1985 et 1989, le nombre d'employés du secteur de la pêche des pays en développement ayant reçu de la formation s'est accru, de même que le nombre de spécialistes japonais envoyés dans ces pays pour offrir un soutien technique.

Projets de la JICA :

Agrandissement de l'école de pêche avancée d'Agadir : Un projet d'aide prenant la forme d'une subvention de 841 millions de yens.

Sao Tomé et Principe : Projet de développement de la pêche artisanale. Chiffré à 403 millions de yens, ce projet a atteint son objectif qui était d'accroître l'arrivage intérieur de poisson.

Chile Centro Costero de Acuaculture y d'Investigaciones Marinas : Dans le cadre de ce projet, le Japon fournit une aide de 1,195 milliards de yen, sous forme d'une subvention à la recherche sur les crustacés et les coquillages afin de reconstituer les ressources en déclin. Le programme comprend de la formation à divers niveaux.

Mexico : Aquaculture de Caracol : Ce projet de coopération technique, mis sur pied en 1982 et entraînant l'envoi d'un spécialiste de l'élevage des crustacés et coquillages, a pour objectif la reconstitution des ressources surexploitées. En 1987, la production avait quintuplée.

Kiribati, projet de construction de la chaussée et du canal de pêche Betio-Bariki : Évalué à 128 milliards de yens, ce projet d'infrastructure a eu de nombreuses retombées économiques, notamment l'amélioration de l'accès pour les embarcations de pêche.

Agence norvégienne de développement international (NORAD)

L'aide norvégienne au secteur de la pêche s'est élevée à 18 millions de dollars US en 1990. Ce montant représente une baisse par rapport aux dernières années, mais l'organisme déclare que le financement se stabilisera probablement au niveau atteint en 1990.

La Norvège concentre son aide dans quatre grands secteurs :

- Mise sur pied d'institutions
- Évaluation des stocks de poisson
- Gestion de l'industrie de la pêche
- Développement rural

L'organisme estime qu'il y a des possibilités de coordonner certaines de ses activités avec l'ACDI, dans le domaine de la formation des pêcheurs et, possiblement, de la recherche sur la pêche hauturière.

Agence suédoise de développement international (SIDA)

Les programmes suédois de soutien à la pêche sont exécutés par la direction de l'agriculture de la SIDA, l'organisme de soutien au développement de ce pays.

Aussi bien en chiffres absolus qu'en proportion de l'aide totale, l'aide au secteur de la pêche s'est maintenue au même niveau au cours des années. L'orientation générale des programmes d'aide s'est déplacée du secteur technique aux secteurs social, environnemental et des ressources.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Le soutien apporté par le PNUD au secteur de la pêche devrait au minimum se maintenir entre trois et cinq pour cent des dépenses totales de base au cours des cinq prochaines années, et pourrait même dépasser ce niveau.

Entre 1988 et 1990, les dépenses effectuées par le PNUD dans le secteur de la pêche sont passées de 18,2 à 28,4 millions de dollars US. Durant les dix dernières années, le PNUD s'est intéressé de plus en plus près au secteur de la pêche, plus spécialement à l'aquaculture. Il est prévu que cette tendance se maintiendra, notamment puisque le développement dans ce secteur s'intègre bien aux domaines d'activité proposés par le Conseil d'administration du PNUD pour son cycle de développement 1992-1996.

Le PNUD a coopéré avec l'ACDI à plusieurs programmes de développement de la pêche, notamment ceux financés conjointement par le PNUD, la Banque Mondiale et le FAO.

Apercu des pays

L'ACDI a demandé aux missions canadiennes à l'étranger avec lesquelles elle a communiqué pour effectuer cette enquête de décrire l'importance de l'industrie de la pêche dans leurs pays hôte respectifs. Les missions ont également été invitées à évaluer les activités des organismes canadiens (ACDI, CRDI, CIEO) et des ONG oeuvrant dans ce secteur et de faire des propositions concernant l'orientation la plus utile pour les programmes futurs de l'ACDI.

Réponses des missions canadiennes

Bien que les réponses aient été plus ou moins complètes selon les missions et qu'elles aient reflété les différentes difficultés rencontrées par les pays et les possibilités qui s'offrent à ceux-ci, certaines tendances communes sont apparues et sont esquissées ci-dessous.

Le poisson comme aliment

On s'entend globalement pour affirmer que la pêche fournit environ 6 p. 100 des protéines et environ 25 p. 100 des protéines animales à l'échelle mondiale. On évalue également que dans certaines régions rurales de pays en développement, ces pourcentages sont considérablement plus élevés. Néanmoins, comme le confirme la présente enquête même si elle est d'envergure restreinte, la consommation de poisson par tête continue d'être très basse dans plusieurs pays, y compris plusieurs nations ayant accès à des ressources marines ou d'eau douce importantes. En Colombie, par exemple, on évalue la consommation à 4,5 kg par année et au Venezuela, à 7 kg par année. Dans d'autres pays, des taux de consommation relativement élevés dans les grandes, moyennes et petites villes sont contrebalancés par le peu d'envergure des taux de consommation dans les régions rurales; ainsi, au Cameroun, la population urbaine consomme 33 kg de poisson par tête par année, contre 8 kg dans les régions rurales.

Priorité accordée à la pêche par les gouvernements

La majorité des missions ont déclaré que les gouvernements accordaient peu ou très peu de priorité au développement de l'industrie de la pêche, même dans les pays côtiers ayant un besoin manifeste de protéines et possédant des ressources importantes dans ce secteur.

(Cependant, cette évaluation doit tenir compte des circonstances mentionnées au cours du colloque, plus précisement la faiblesse des infrastructures, la perte de confiance en leur capacité d'améliorer les récoltes et les bénéfices et le manque de connaissances en ce qui a trait au potentiel des ressources ou à la capacité de les gérer avantageusement.)

Principales difficultés

L'intégralité et la diversité des réponses confirment l'urgence du besoin qu'éprouvent plusieurs pays en développement en matière d'aide au secteur de la pêche. Comme le montre la présente enquête, les difficultés de gestion de l'industrie de la pêche, notamment le problème de l'épuisement des stocks de poisson par suite de la surpêche, figurent actuellement haut dans la liste des problèmes à aborder. Le conflit entre les utilisateurs d'engins de pêche différents, qui occupait une place importante dans les réponses reçues, représente une autre difficulté de gestion des ressources. Les missions ont également mentionné les faiblesses de l'infrastructure en matière de récolte et de traitement après récolte et, plus précisément, la carence de personnel formé et d'installations de formation. On a également fait mention du manque de capital d'investissement à titre d'obstacle additionnel au développement du secteur de la pêche. La nécessité de concilier la production de l'industrie de la pêche avec les besoins en matière de protection de l'environnement viendra bientôt au premier rang dans plusieurs pays. Ceci vaut tout spécialement pour les pays où le développement de l'aquaculture affecte les régions où croît la mangrove.

Objectifs en matière de développement du secteur de la pêche

La priorité la plus souvent mentionnée par les pays qui ont répondu au questionnaire était le développement de la pêche à petite échelle, spécialement comme moyen de mieux garantir la sécurité alimentaire. Plusieurs pays ont signalé qu'ils lançaient des initiatives d'aquaculture, dans certains cas en utilisant des outils technologiques de pointe, afin de créer des sources de revenus d'exportation et pour récolter du poisson pour la consommation locale.

Objectifs proposés pour l'ACDI

Les répondants des divers pays furent invités à signaler des domaines globaux d'importance dont l'ACDI devrait tenir compte dans l'avenir au moment de planifier et d'élaborer des activités dans le secteur de la pêche.

Là encore, les réponses reçues divergeaient grandement, certains répondants proposant des objectifs ayant un rapport précis avec leur situation. Cependant, les objectifs suivants ont été mentionnés par la plupart des répondants :

- L'ACDI devrait accorder un soutien accru aux projets de développement de la pêche à petite échelle, en apportant une aide plus importante aux projets nécessitant beaucoup de main-d'oeuvre et visant à accroître les provisions de poisson destinées à la consommation intérieure.

- Dans ses programmes de développement du secteur de la pêche, l'ACDI devrait cibler en premier lieu les petites collectivités de pêcheurs. Dans la mesure du possible, de tels programmes devraient être intégrés aux programmes de développement des collectivités.

- L'Agence canadienne est tout spécialement en mesure de répondre à un besoin particulier, soit l'aide à la mise en place de programmes de gestion de la pêche. Les domaines où les pays ont besoin de soutien vont du contrôle, de la surveillance et de la vérification à la mise en place de programmes d'allocation des stocks.

- L'ACDI devrait coordonner ses activités de façon plus étroite avec celles d'autres organisations internationales;

- L'ACDI devrait simplifier ses marches à suivre et raccourcir le temps d'attente pour l'aide technique et d'autres formes de soutien, en passant lorsque possible par des programmmes existants, notamment ceux que dirigent des ONG telles que les églises de CUSO et ainsi de suite.

Les collectivités locales occupaient une place importante parmi les répondants. Il a été proposé que les activités du secteur de la pêche de l'ACDI soient reliées aux programmes de plus grande envergure pour favoriser l'intégration du développement rural. Un pays (les Philippines) a proposé que l'ACDI apporte son soutien au développement de petites entreprises pour réorienter l'excédent de travailleurs du secteur de la pêche et ainsi réduire la surpêche. ◆

Équipe du colloque sur la pêche et les ressources marines

◆ **Responsable**	M. E. K. Langtry	Directeur général Direction des ressources naturelles Direction générale des services professionnels
◆ **Chef d'équipe**	M. L. Hinds	Spécialiste principal du secteur de la pêche et industrie marine Secteur de la pêche Direction générale des services professionnels
◆ **Conseiller technique**	Dr. W.H. Allsopp	Smallworld Fisheries Consultants Inc. Colombie-Britannique
	Dr. B. Bacon	Conseil de la recherche et de la productivité Nouveau-Brunswick
	Dr. R. Cecil	University of Western Ontario Ontario
	Dr. Janni Jansen	Senjan Associates & Consultants, Québec
◆ **Logistique**	Ms. D. Knight	Devon M.Knight & Associates Colombie-Britannique